
HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 059 429 993

LE

DROIT PUBLIC

DE LA

CONFÉDÉRATION SUISSE

EXPOSÉ POUR LE PEUPLE

PAR

J. DUBS, Dr
MEMBRE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL SUISSE

DEUXIÈME PARTIE

DROIT PUBLIC FÉDÉRAL



NEUCHATEL
LIBRAIRIE J. SANDOZ

GENÈVE
LIBRAIRIE DESROGIS

1879

CHAPITRE Ier.

Des Associations d'Etats en général.

Nous avons exposé dans la première partie de cet ouvrage, sous la forme du droit public cantonal, le système de l'Etat *simple*. Elevons-nous maintenant à celui de l'Etat *composé*.

Quoique le monde ancien et le moyen-âge aient mainte fois possédé des associations de ce genre, on n'a cependant commencé à s'en occuper d'une manière scientifique que lorsque l'Amérique du Nord, sur laquelle était concentrée l'attention du monde entier, lors de la guerre qu'elle soutint contre l'Angleterre pour son indépendance, eut adopté définitivement cette forme politique.

Après la déclaration d'indépendance (1776), une union fut conclue « à perpétuité » par 13 Etats, en 1778, et il fut décidé : « de n'y faire, en aucun temps, sur aucun point, aucun changement, à moins de s'être *mis d'accord*, sur telle ou telle modification, dans le Congrès des Etats-Unis, et d'avoir fait ratifier ultérieurement ce changement par l'autorité législative de *chaque* Etat. » Aussi nomme-t-on d'ordinaire ce document le *Pacte fédéral* de 1778. Bientôt toutefois l'expérience fit comprendre que cette disposition mettait obstacle au développement du jeune Etat, et déjà en 1787, « dans l'intention de former une union *plus parfaite* », on établit une *constitution*, qui, dès lors, sans doute, a subi divers amendements, mais qui, dans son essence, est encore maintenant en vigueur. Cette consti-

tution ne peut être changée ou améliorée qu'avec l'assentiment des trois quarts des Etats; sur les treize voix, on en a exigé neuf pour la première adoption.

C'est précisément ce passage de la première association à cette union plus parfaite qui donna lieu à de grands débats et provoqua un examen plus précis de cette forme politique composée. Hamilton, Madison et Fay, en particulier, s'y distinguèrent dans le journal le *Federalist*, qui combattit pour l'union plus parfaite qu'avait en vue la Constitution.

Lorsqu'en 1815 la Confédération *germanique* fut restaurée, les représentants du parti libéral en Allemagne, dont les principaux écrivains étaient *Rotteck* et *Welker*, se mirent à étudier de plus près les expériences faites dans l'Amérique du Nord, et ils essayèrent d'en coordonner les phases dans des catégories scientifiques. Puis, grâce surtout aux efforts du Dr *L. Snell*, ces catégories allemandes furent transplantées sur le sol helvétique, où, depuis 1815, les conditions politiques étaient semblables à celles de la Confédération germanique. Dans les deux pays on tendait également à amener les relations fédérales existantes à une union plus complète.

Le système établi à cette occasion fut le suivant : Il y a trois espèces d'associations d'Etats : 1° La ligue d'Etats; 2° la Confédération d'Etats; 3° l'Etat fédératif. Au-dessus de ce dernier se trouve l'Etat unitaire complet.

L. Snell a donné, au commencement de son Manuel du droit politique suisse, une caractéristique concise de ce système et nous ne pouvons mieux faire que d'en citer le texte même :

« Une Confédération d'Etats *(Staatenbund)* tient le milieu entre une simple ligue d'Etats et un Etat fédératif (Staatenstaat). Elle a de commun avec une ligue : *a)* le but essentiel : la sûreté extérieure (ou la garantie de l'indépendance), et *b)* la base principale sur laquelle re-

pose l'association des Etats particuliers pour former un tout, savoir le contrat (pacte fédéral); c'est le principe du droit des gens que l'on trouve assez souvent indiqué comme la base de la Confédération d'Etats, sans qu'il soit précisé plus exactement d'après son essence. La Confédération d'Etats se distingue de la simple ligue : *a)* par sa durée (offrant le caractère de perpétuité), tandis que, dans la simple ligue, chacun des membres est libre de sortir à volonté de l'association, qui, par là même, est toujours exposée à se dissoudre: *b)* par la garantie illimitée du but de l'association, tandis que la ligue n'en fournit qu'une garantie limitée sous un certain rapport (par exemple, pour un certain nombre d'années seulement, contre tel ou tel ennemi, ou le secours sera prêté dans telle ou telle mesure, etc.); *c)* par un territoire fédéral, sur lequel la Confédération, moyennant les attributions qui correspondent à son but, exerce le droit de souveraineté (souveraineté territoriale), tandis qu'on ne peut déduire un droit semblable de l'essence de la ligue.

» La confédération d'Etats a en commun avec l'Etat fédératif les caractères que nous venons d'indiquer, par lesquels elle se distingue d'une ligue; car ces caractères sont inséparables de l'idée d'un Etat quelconque, qu'il soit simple ou composé. Ce qui distingue la Confédération d'Etats de l'Etat fédératif, ce n'est pas la notion d'un pouvoir central qui serait inhérent à ce dernier, comme on l'admet d'ordinaire par erreur; car une Confédération d'Etats ne peut pas non plus subsister sans un pouvoir central, auquel, dans l'étendue de ses attributions, sont subordonnés les Etats particuliers, dont la souveraineté est ainsi restreinte; mais c'est l'extension donnée à ce pouvoir central dans les deux formes d'Etats. Dans la confédération d'Etats, le but essentiel de l'association est purement extérieur (sécu-

rité de la liberté extérieure, ou, ce qui revient au même, indépendance dans les relations internationales); dès lors, les droits du pouvoir central sont limités à ce but. L'Etat fédératif poursuit un but plus étendu: partant de l'idée même d'un Etat, il y fait rentrer plusieurs côtés essentiels de la politique intérieure, tels que la fixation du droit et le développement de la culture générale, et la conséquence en est une extension des attributions du pouvoir central fédéral. Les bases très différentes sur lesquelles reposent ces deux formes d'associations constituent une seconde différence essentielle, de laquelle au fond découle celle que nous venons d'indiquer. La Confédération d'Etats repose, comme nous l'avons déjà fait remarquer, sur un contrat, le pacte fédéral conclu entre les Etats particuliers, qui demeurent, après ce pacte, ou plutôt par ce pacte lui-même, distincts et souverains dans leur vie politique intérieure. L'Etat fédératif est basé sur une décision de la majorité de tous les citoyens, expression de la volonté générale, par conséquent sur une loi fondamentale, une constitution, qui organise en une nation les Etats particuliers. De ces deux différences résultent des conséquences importantes, qui créent pour ces deux formes d'association une vie politique tout à fait différente. »

Ainsi s'exprime Snell. Comme cette doctrine régit jusqu'à un certain point toute la matière, il n'est pas superflu de l'examiner un peu plus en détail.

Il s'agit d'abord de savoir s'il est juste, au point de vue scientifique, de mettre sur le même rang une simple ligue de peuples, et des formes de confédération plus ou moins développées? Il y a sans doute entre elles une parenté ; elles ont les unes et les autres le caractère d'associations politiques; mais, cela réservé, il existe pourtant entre elles une différence spécifique réelle. De même que la chimie, science par excellence des alliages, se divise en deux par-

ties, l'une traitant des combinaisons des corps *organiques* et l'autre des combinaisons des corps *inorganiques*, de même ici nous rencontrons une distinction analogue. La ligue d'Etats ne crée pas en effet une association *organique;* celle-ci ne naît que dans une confédération d'Etats et dans l'Etat fédératif. C'est-à-dire que, dans la ligue d'Etats, il y a bien rapprochement de deux Etats, mais aucune pénétration réciproque, aucun organisme politique *nouveau;* dans les associations de la dernière espèce, au contraire, nous avons affaire à un nouvel organisme, à un nouveau système politique différent de celui des Etats précédents, et résultant de l'association elle-même.

Les caractères indiqués par Snell, l'intensité plus ou moins grande de l'association, sa durée plus ou moins longue, la garantie plus ou moins forte qu'elle fournit aux Etats particuliers, même la séparation ou la communauté du territoire et des institutions, ne sont pas les éléments décisifs qui constituent les différences; ce sont plutôt des points de vue extérieurs et des conséquences. Ainsi, pour nous en tenir à quelques exemples rapprochés de nous, l'alliance entre la Sardaigne et la France (1859) était une alliance très intime, fortifiée par des mariages et par des cessions de territoire; mais ce n'était pas cependant une alliance organique. De même, le traité entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie, pour l'établissement d'une voie de communication par le Gothard, vise un résultat durable et même perpétuel; mais ces Etats ne sont pas pour cela unis d'une manière organique. De même encore les Etats de l'Union internationale des postes et des télégraphes ont un domaine commun et des institutions fixes communes; mais cela n'en fait en aucune façon une association organique d'Etats.

Quoique la différence indiquée par Snell entre la ligue d'Etats et les autres associations d'Etats ne soit pas au fond inexacte, puisque les caractères cités sont justes

pour la plupart, cependant elle ne touche pas au nœud de la question. Nous aimons mieux distinguer entre associations organiques et combinaisons inorganiques, d'autant plus que cette distinction fixe seule la doctrine vraie au point de vue systématique. En effet, le système des simples alliances entre Etats ne rentre pas du tout dans le droit public interne, mais dans le *droit international*, ce qui a une importance féconde en conséquences, tandis que le système des associations organiques d'Etats appartient au *droit public* interne, attendu que cette association crée une nouvelle personnalité politique dont le droit public doit régler les droits. En conséquence, dans cette partie-ci, nous ne nous occuperons plus des alliances d'Etats.

Nous n'avons affaire ici qu'à des associations *organiques*, et de l'essence même de ces associations découle immédiatement la nécessité de leur indissolubilité. Le caractère de l'indissolubilité, qui constitue une différence essentielle entre l'alliance d'Etats et la confédération d'Etats, n'est, en effet, qu'une conséquence du fait que l'association est le point de départ d'une nouvelle personnalité politique. De ce nouvel organisme commun on ne peut plus détacher certaines parties sans porter aux autres une atteinte sensible et même sans mettre en péril l'existence de cette personnalité morale nouvellement créée. On ne peut pas plus détacher à volonté un membre d'un organisme politique qu'on ne le peut de l'organisme humain, sans nuire à cet organisme tout entier.

Cette personnalité organique nouvellement formée doit être investie des droits fondamentaux de toute personnalité politique, savoir du droit de libre détermination ou de *souveraineté*. Il faut bien remarquer ici que ce droit de souveraineté n'est nullement un simple fief des Etats particuliers qui ont constitué la confédération. La nouvelle personnalité politique tire bien plutôt son droit de sa nature même, en ce sens que, dès sa naissance, elle est au

bénéfice de cette autorité du droit qui s'impose à elle comme à l'individu humain dès le début de sa vie. Autre chose est la question de l'*étendue* de cette souveraineté, sur laquelle nous aurons à nous expliquer plus tard. Pour le moment, il nous suffit d'établir que, la souveraineté étant un attribut inhérent à l'organisme politique nouvellement créé, il faut reconnaître à ce droit le caractère d'un droit primordial et non dérivé.

Ce que nous venons de dire s'applique à *toutes* les associations organiques d'Etats, quelle que soit d'ailleurs la division qu'on adopte. Dans toutes, le nouvel organisme politique est indissoluble et investi de la souveraineté indépendante.

Quant à la distinction entre *Confédération d'Etats* et *Etat fédératif*, il est parfaitement clair que le nouvel organisme politique né de l'association peut varier de consistance et de portée, et, si l'on veut donner à une forme d'association moins étroite le titre de Confédération d'Etats et réserver celui d'Etat fédératif pour une association plus intime, nous n'aurons pas grand'chose à objecter. En revanche, si l'on ne veut pas s'égarer, il faut absolument comprendre qu'il ne s'agit plus ici d'une différence *spécifique*, mais d'une question de plus ou de moins, et, pour cette raison, l'on pourra peut-être tout aussi bien faire abstraction de cette distinction. Le vague de ces deux notions ressort déjà du grand embarras où l'on est de savoir où finit la confédération d'Etats et où commence l'Etat fédératif. Ainsi, par exemple, les partisans mêmes de ce système sont partagés sur la question de savoir si notre confédération de 1815 était une confédération d'Etats ou un Etat fédératif. D'ailleurs, quand on relit plus attentivement, dans Snell lui-même, l'analyse des caractères distinctifs de ces deux formes politiques, l'on voit que lui aussi ne trouve de différence essentielle que dans l'*étendue* des droits du pouvoir central, ce qui revient précisé-

ment à dire que la différence ne consiste qu'en une question de plus ou de moins et n'a aucun caractère essentiel. Il est vrai qu'il découvre encore une différence dans le fait que la confédération d'Etats s'occupe plutôt d'objets se rapportant aux buts politiques extérieurs, tandis que l'Etat fédératif s'occupe en outre de matières appartenant au domaine de la politique intérieure. Mais cette distinction est encore une différence tout à fait relative, car nous verrons, par exemple, que dans la Confédération suisse, dès le début déjà, on a mainte fois pris en considération des questions de politique intérieure. Snell voit encore une différence extérieure dans le fait que la confédération d'Etats repose sur *un pacte* et l'Etat fédératif sur une *constitution*. Mais c'est là le côté le plus faible de son raisonnement; car il renferme une double erreur. Nous reviendrons plus tard sur ce point avec plus de détails: nous nous contenterons, en attendant, de résumer d'avance nos conclusions, en disant: Une confédération d'Etats a nécessairement, elle aussi, une *constitution*, quoiqu'on évite d'en prononcer le nom, et l'Etat fédératif lui-même conserve jusqu'à un certain point le *caractère d'un pacte*.

Aussi de nos jours a-t-on souvent mis en doute l'existence d'une différence essentielle entre confédération d'Etats et Etat fédératif. Le Dr Blumer, notre principale autorité dans le domaine du droit public fédéral, dit, par exemple, dans son ouvrage sur le droit public fédéral (I, page 171), en désignant les deux catégories : « Dans la vie réelle des Etats se présentent très souvent des phénomènes qui défient les systèmes établis par la science », et le Dr Kaiser, dans son droit public suisse (t. III, p. 17), s'exprime ainsi : « A mon avis, cette distinction entre Etat fédératif et confédération d'Etats est trop abstraite; on n'en tire aucun résultat pour le droit positif. » Nous ne pouvons que nous ranger à l'avis de ces auteurs. D'ailleurs l'intérêt pratique de cette distinction n'existe plus

aujourd'hui. A notre connaissance du moins, depuis que l'Allemagne et la Suisse ont modifié les lois constitutives qui les régissaient depuis 1815, il n'y a plus aucun exemple d'association auquel on puisse donner le nom de confédération d'Etats; pour parler avec le Dr Blumer, les phénomènes nouveaux défient, en effet, les anciens systèmes. L'intérêt pratique s'est porté sur un autre point: nous ne nous intéressons plus que fort peu aux formes successives de la confédération d'Etats, qui sont derrière nous, tandis que nous nous attachons davantage à la distinction que nous avons sous les yeux entre l'Etat fédératif et l'Etat unitaire, ce dernier conçu à sa plus haute puissance et comme fusion des Etats simples jusqu'ici, en une nouvelle forme unitaire.

Sans doute cette dernière différence a de nouveau un caractère *spécifique*, et un coup-d'œil rétrospectif jeté sur elle éclairera d'une nouvelle lumière l'essence des associations organiques d'Etats. Ces dernières, en effet, quelque nom qu'elles portent, ont en commun un signe caractéristique consistant en une *double souveraineté*, correspondant à leur double organisme indépendant. L'une de ces souverainetés, celle des Etats simples entrés dans l'association, se nomme chez nous la souveraineté cantonale, et l'autre, correspondant à la confédération des Etats dans son ensemble, la souveraineté fédérale ou nationale. En revanche, dans tout Etat unitaire, il n'y a nécessairement qu'une seule souveraineté. Les différences ultérieures entre les deux formes d'Etat ne sont que des conséquences de ce principe.

Dès lors, et en nous écartant quelque peu des doctrines antérieures sur l'essence des associations d'Etats, nous formulerions les propositions suivantes :

1. Les alliances d'Etats, comme associations inorganiques, sont spécifiquement différentes des associations organiques d'Etats, et elles ne ressortissent pas au droit pu-

blic, mais au droit international. Elles ne donnent naissance à *aucune souveraineté spéciale nouvelle.*

2. Parmi les associations organiques d'Etats, il n'y a pas de différence spécifique, mais des différences d'une nature plutôt relative et individuelle, selon que l'union est plus ou moins étroite. Dans toutes ces associations il *existe une double souveraineté.*

3. En revanche, les associations organiques d'Etats sont spécifiquement différentes des Etats unitaires, d'un ordre plus élevé, une double souveraineté existant dans celles-là, tandis que dans l'Etat unitaire il ne peut y avoir qu'une *souveraineté unique.*

Comme nous tenons à établir nos principes politiques sur le fondement solide du droit, au lieu de les asseoir sur le terrain des compromis, préféré par beaucoup de gens aujourd'hui, nous avons dû débuter par ces définitions un peu abstraites; elles nous éviteront des répétitions.

CHAPITRE II.

La Confédération suisse.

Nous avons dit, dans le chapitre précédent, que les diverses associations organiques d'Etats, que nous désignons sous le nom d'Etats fédératifs ou plus brièvement de confédérations, doivent être traitées individuellement. On peut le faire facilement. Il n'y a, par exemple, actuellement en Europe que quatre Etats de cette sorte; ce sont: l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suède et la Norwége, et la Confédération suisse. En Amérique, c'est la forme politique ordinaire: la plus connue est l'Union des Etats-Unis de l'Amérique du nord, qu'ont imitée les autres Etats fédératifs de l'Amérique centrale et de l'Amérique du sud.

La plus ancienne de toutes les confédérations existant aujourd'hui dans le monde est la *Confédération suisse*. Au moyen-âge, les confédérations de ce genre étaient très nombreuses; par exemple la confédération des villes du sud de l'Allemagne, celle des villes lombardes, celle des villes du Rhin, la Hanse, les Etats-Généraux de Hollande, etc. Mais ces confédérations ont péri avec le temps, la Confédération suisse seule a survécu à elles toutes. Les confédérations américaines, on le sait, ne sont nées que dans l'époque moderne.

Les commencements de la Confédération suisse ont été très petits: elle est sortie des trois pays d'Uri, Schwytz et Unterwald, que l'on nomme à cause de cela les cantons primitifs (Suisse primitive). Ses développements jusqu'à nos jours ont suivi sept phases, que nous indiquerons très brièvement.

1. La *Confédération des trois cantons*. Le premier document fédéral que nous connaissions date de l'an 1291, année de la mort de l'empereur Rodolphe de Habsbourg: mais il fait allusion, dans son texte même, à d'antiques alliances « *antiquam confederationis formam juramento vallatam, presentibus innovando.* »

2. La *Confédération des huit anciens cantons*. Aux trois pays vinrent s'ajouter le quatrième Etat forestier, Lucerne (1332), la ville impériale de Zurich (1351), Glaris et Zug (1352), et la ville impériale de Berne (1353). Le cycle des huit anciens cantons fut ainsi fermé et la Confédération subsista dès lors sans changement environ 130 ans, jusqu'en l'an 1481. C'est à cette période qu'appartiennent les principales guerres de la Suisse; elle représente son *âge héroïque*.

3. La *Confédération des treize cantons*. A la diète de Stanz (1481), le cercle de la Confédération fut agrandi, malgré une vive résistance des cantons primitifs; les villes de Fribourg et de Soleure y entrèrent, puis, la glace

étant rompue, les villes de Bâle et de Schaffhouse y furent admises en 1501, et enfin, en 1513, le pays d'Appenzell. La Confédération des treize cantons était formée. Elle subsista ainsi à peu près trois cents ans sans modification. C'est dans cette période que se rencontrent surtout les grandes scissions intérieures, les guerres de religion et les révoltes des paysans.

4. L'*Etat unitaire helvétique*. Il sépare l'époque ancienne de l'époque moderne. On nomme la période précédente l'*ancienne Confédération*. Le bouleversement eut lieu, comme on le sait, avec l'aide des Français, et, à l'imitation de la république unitaire française, une constitution unitaire fut aussi établie en Suisse (1798). Malgré son peu de durée, cette période est importante comme point de départ de l'époque moderne, car tout ce qui existait auparavant fut comme jeté dans un grand creuset, d'où sortirent les formes nouvelles[1]. Comme la Suisse, gênée dans son développement par des influences extérieures, ne pouvait créer d'elle-même immédiatement une nouvelle forme politique fixe, le consul français Bonaparte prit finalement l'affaire en mains en qualité de médiateur. Il revint à la forme *fédérative* de l'ancienne Confédération, ce qui donna lieu à une cinquième phase.

5. L'*Acte de médiation*, avec dix-neuf cantons (1803). Aux treize anciens cantons s'ajoutèrent encore Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin et Vaud. Cette constitution subsista jusqu'à la chute du médiateur.

6. La *Confédération des 22 cantons*, en vertu du *Pacte de 1815*, aux dix-neuf anciens s'ajoutèrent encore : Valais, Neuchâtel et Genève. La Confédération subsista ainsi jusqu'à sa transformation en 1848.

[1] M. le professeur Hilty, dans ses cours imprimés sur la République helvétique, donne une description très intéressante de cette période de l'histoire. Comme il s'agit de leçons faites à des étudiants, on comprend cette peinture un peu idéale de cette époque qui ne représente pas précisément notre grandeur nationale.

7. *Constitution fédérale de 1848*, révisée en 1874. Il n'y eut dès lors plus de modifications extérieures, si ce n'est que le canton de Neuchâtel, qui, depuis 1814, faisait, il est vrai, partie de la Confédération, mais appartenait, comme principauté, à la couronne de Prusse, se constitua en république en 1848 et fut reconnu comme tel par la Prusse en 1857.

L'ordre officiel actuel des cantons (art. 1er de la Constitution fédérale) correspond aux dates historiques de leur entrée dans la Confédération. Seuls, les cantons de Zurich, Berne et Lucerne, à cause de leur qualité de *Vorort*, pendant la période de la restauration (de 1815 à 1848), ont été mis en tête et devraient être remis à leur place historique à la première occasion convenable. L'ordre alphabétique introduit par l'Acte de médiation était, au contraire, peu goûté; en effet, l'ordre historique est plus commode et plus instructif.

CHAPITRE III.

Le territoire suisse.

Notre patrie actuelle portait, avant l'époque chrétienne, le nom d'*Helvétie*, que l'on exhuma lors de la République helvétique, et que, dès lors, l'on a employé et l'on emploie maintenant encore quelquefois en poésie et dans des inscriptions monumentales. A partir de la guerre de Zurich (1444), où l'on désignait les confédérés alliés contre Zurich par le nom collectif de *Schwytzois*, parce que ceux-ci étaient les principaux adversaires des Zuricois, le nom de Schwytz et celui de Schwytzer, germanisés plus tard en *Schweiz* et *Schweizer*, servirent à désigner le pays tout entier (la Suisse) et le peuple. Les armes de Schwytz, la croix blanche sur fond rouge, furent aussi, sous une forme un peu agrandie, adoptées comme celles de la Suisse. La désignation politique du pays, embrassant le pays et le peuple, est : *Confédération suisse.*

Ce pays est situé géographiquement entre 23°.37′ et 28°,9′ longitude orientale, et 45°,47′ et 47°,48′ latitude nord, ainsi à peu près à égale distance du pôle et de l'équateur, dans la zone tempérée. C'est un pays purement continental.

Sa superficie n'est que de 730 ½ milles géographiques carrés; son pourtour est de 345 lieues. C'est un des plus petits pays de l'Europe, comme le montre la comparaison avec la grandeur des quatre Etats limitrophes :

L'Italie	a une surface de			5375	m.	g. c.
La France	»	»	»	9599	»	»
L'Empire allemand	»	»	»	9888	»	»
Et l'Autriche-Hongrie	»	»	»	11306	»	»

Les particularités physiques de la Suisse se rencontrent surtout sous trois formes : 1° Dans son altitude géographique; 2° dans son hydrographie, et 3° dans l'union particulière de ces deux éléments. Un mot rapide sur ces trois points :

1. La Suisse est le pays le plus élevé de l'Europe, quoique le plus haut sommet de l'Europe, le Mont-Blanc, soit en dehors de ses frontières, bien que très rapproché. Le caractère de pays de montagnes ressort clairement des chiffres suivants :

D'après Siegfried, de ces 730 milles carrés,

12	m. c.	sont	au-dessous de	1000 p.	au-dessus	de la	mer.
268	»	»	entre	1000 et 2500	»	»	»
158	»	»	»	2500 » 4000	»	»	»
249	»	»	au-dessus de	4000	»	»	»
43	»	»	des champs de neige et des glaciers,				

730 milles carrés.

Les trois premières rubriques, de 438 milles carrés, représentent seules des terrains propres à la culture.

De ces conditions d'altitude résulte le fait remarquable que, dans ses deux degrés de latitude, la Suisse réunit le climat de trente-quatre degrés de latitude (du 46e au 80e),

et, avec le climat, naturellement aussi la végétation et la faune qui lui sont propres, au moins en grande partie ; de telle sorte que, en un jour, on peut, en montant ou en descendant, parcourir tous ces différents degrés de latitude.

Le pays est traversé de l'ouest à l'est par deux grandes chaînes, le Jura et les Alpes. Ces montagnes appartiennent à deux périodes différentes de création et offrent aussi des formations tout à fait différentes. Le *Jura* est la montagne la *plus ancienne;* il ne s'élève guère qu'à 1800 mètres, tandis que les *Alpes*, couvertes pour la plupart de neiges et de glaces éternelles, dépassent 4500 mètres. Au-dessus de 8000 pieds (environ 2400 mètres) commence la limite moyenne des neiges éternelles. Entre ces deux chaînes de montagnes s'étend le plateau suisse, la partie la plus fertile du pays. Le Jura enserre la Suisse en un grand arc de cercle de Genève jusqu'à Schaffhouse : sa structure est très différente de celle des Alpes, non-seulement quant à l'altitude ; presque toutes ses vallées sont des vallées longitudinales ; les vallées transversales sont extrêment rares, car les contreforts manquent. Pour les *Alpes*, il en est autrement ; cette puissante chaîne a des appuis latéraux. Les contreforts des Alpes se prolongent dans le plateau, et ainsi se forment un grand nombre de vallées entre les arêtes de ces montagnes, qui se dirigent pour la plupart du sud au nord, en opposition à la chaîne principale. Ces vallées sont arrosées par des rivières et des ruisseaux, et peuplées de nombreux habitants rassemblés dans des villes, des villages et des hameaux.

2. Les *conditions hydrographiques* de la Suisse sont aussi caractéristiques que cette nature montagneuse. Dans les environs de la cîme du Gothard, que l'on considère pour cela comme le point central des Alpes suisses, jaillissent des eaux qui se jettent dans quatre mers différentes. D'abord, le *Rhin*, qui se rend dans la mer du Nord ;

son bassin est de beaucoup le plus grand; il embrasse, avec ses affluents, environ les trois quarts du territoire suisse tout entier. En second lieu, le *Rhône*, qui se jette dans la Méditerranée, au golfe du Lion; il reçoit aussi, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire du Doubs, la plupart des eaux qui jaillissent du Jura occidental. Troisièmement, le *Tessin*, qui, après sa jonction avec le *Pò*, envoie ses eaux à la mer Adriatique (le *Pô* reçoit par l'Adige quelques affluents des vallées méridionales de la Rhétie). Quatrièmement enfin, l'*Inn*, qui se jette dans le Danube et avec lui dans la mer Noire. L'ingénieur Lauterburg, se basant sur des observations précises, évalue la masse d'eau que la Suisse fournit aux pays avoisinants, à la somme de 3459 millions de pieds cubes, en moyenne, *par jour*. Pour donner au lecteur une idée approximative de ce travail colossal de la nature, transformons cette eau en son poids correspondant (54 livres par pied cube), nous aurons 1867 millions de quintaux. En admettant qu'un convoi de marchandises traîne 4000 quintaux (20 wagons à 200 quintaux), il faudrait 466,750 trains pour conduire hors de la Suisse l'eau qui s'en écoule en un seul jour!

Il ressort clairement de ce fait que la Suisse a, pour les pays limitrophes, l'importance d'un énorme réservoir d'eau, qui en nourrit et en entretient la végétation. Car, là où les Alpes cessent de rendre ce service, comme en Hongrie et dans la Russie méridionale, la plaine basse commence en effet à se changer en steppe. Le même soleil qui, en été, absorbe l'eau de la plaine basse et y produit l'aridité et la sécheresse, fait fondre, au contraire, la neige et la glace des hautes montagnes, ensorte que, pendant tout l'été, toutes les eaux qui descendent des hauteurs coulent à plein bord et entretiennent l'humidité dans l'atmosphère, ce qui fait que nos prairies, nos pâturages et nos arbres présentent cette verdure vigoureuse qui réjouit et rafraîchit tous les voyageurs de la plaine.

Mais le réservoir s'épuiserait bientôt par cet écoulement énorme, s'il n'était alimenté de nouveau, et le procédé par lequel cette abondante masse d'eau est ramenée dans la montagne est certes un des plus beaux exemples de la circulation de la vie. Ce fait se produit en hiver par le travail des vents et des tempêtes. En cette saison, où les mers et les plaines sont enveloppées de brouillards, les vapeurs d'eau s'amassent de nouveau sur les remparts des Alpes sous la forme de grandes masses de neige. La neige s'y transforme en glace, devient solide, ensorte qu'elle peut rester sur les montagnes jusqu'à ce que le soleil d'été lui rende la vie. Ce grand travail, que les ouragans doivent accomplir en hiver pour remplacer l'écoulement de l'été, peut donner au lecteur de la plaine une idée générale de la puissance des tempêtes de neige dans les montagnes; à peine les habitants de la plaine peuvent-ils se les représenter.

3. La réunion des conditions territoriales et hydrographiques indiquées ci-dessus produit de nouvelles particularités. Les eaux se précipitent des montagnes en écumant et en mugissant, et se rassemblent au pied des chaînes dans des lacs qui égaient et animent le paysage. Les plus grands de nos lacs sont le lac de Constance et le lac Léman; ils forment les dépôts de nos deux grands fleuves, le Rhin et le Rhône. Le plus beau et le plus célèbre des lacs suisses est celui des Quatre-Cantons, sur les bords duquel est née notre Confédération. Parfois nos lacs sont situés les uns au-dessus des autres à différents étages de montagnes; le plus bel exemple de cette disposition est fourni par les lacs des Quatre-Cantons, de Sarnen et de Lungern; les lacs de Brienz et de Thoune, de Wallenstadt et de Zurich, de Neuchâtel et de Bienne, etc., sont disposés d'une manière analogue, par couples.

Les eaux, en se précipitant, forment les cascades. La plus puissante est la chute du Rhin près de Schaffhouse;

la plus haute, qui tombe verticalement, est celle du Staubbach près de Lauterbrunnen, où la rivière se résout en poussière; de là le nom qu'elle porte. Le Giessbach, le Reichenbach, etc., forment des cascades particulièrement belles. Presque toutes les vallées montagneuses ont des eaux de ce genre qui se précipitent en cascades, souvent d'une grande beauté, et sont couronnées d'arcs-en-ciel à certaines heures du jour. En outre, dans les vallées abondantes en eaux, particulièrement sur les versants méridionaux des Alpes, et surtout au printemps, l'air est rempli de chants et de carillons, de sifflements et de mugissements, de craquements et de tonnerres produits par ces cataractes. Enfin, ces eaux jouent dans l'économie du pays un rôle très particulier, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

C'est ainsi que, avec des moyens très simples, la nature a formé notre Suisse d'une manière toute spéciale. La grande variété des phénomènes indiqués ci-dessus présente dans de petits cadres des tableaux d'un éclat de couleurs des plus magnifiques. De la riche verdure des pâturages, le regard s'élève aux blancs créneaux des Alpes qui, le matin ou le soir, tandis que les vallées sont encore dans l'ombre ou sont déjà plongées dans l'obscurité, s'illuminent, aux brillants rayons du soleil, d'un éclat merveilleux (Alpenglühen). Les montagnes, à leur tour, offrent une multitude de beaux points de vue, soit sur les chaînes elles-mêmes, soit sur le plateau, paré de ses nombreux lacs. La nature s'est ainsi créé en Suisse un véritable écrin, et le ciel y a ajouté l'air pur, transparent, et pourtant pas trop sec, de la montagne, parfumé des senteurs des herbages et des pins, salubre même pour le corps malade, avec une flore de montagne étincelant des couleurs les plus variées et dont les plus beaux représentants sont le rhododendron et l'edelweiss.

Il est vrai qu'aux beautés de la nature s'unissent ses terreurs. Des glaciers qui s'écroulent, des avalanches, des eaux qui s'enflent subitement et dont aucune force humaine ne peut dompter la fureur, des montagnes qui s'éboulent, des pentes qui glissent, d'effrayants torrents de boue, des ouragans de neige terribles *(Guxen)*, accompagnent ces beautés; ils ne menacent pas seulement quelques habitants, mais souvent ils sèment dans des vallées entières la désolation et le désespoir, et sont un sujet d'inquiétudes incessantes.

Telle est, dans ses traits essentiels, la structure extérieure de notre Suisse, et, comme nous le verrons, notre vie politique et sociale dépend en beaucoup de points de cette nature extérieure du pays. Le Suisse possède, dans un cadre étroit, le plus beau pays du monde. Mais, plus beau encore que cette pompe de la nature, est le joyau de la liberté qu'un Dieu plein de bonté a donné à la Suisse et lui a conservé, non pas, il est vrai, sans le concours laborieux du pays.

CHAPITRE IV.

Le peuple suisse.

Nous savons, par César en particulier, que les habitants du territoire qui forme notre patrie actuelle, étaient d'origine *celtique;* on les appelait Helvétiens, Rhétiens, etc.; ils avaient des institutions républicaines et vivaient entre eux en une sorte de confédération militaire. Il leur prit envie d'échanger leur pays pauvre contre des demeures au dehors, dans les Gaules; ils émigrèrent donc avec femmes et enfants, mais furent surpris au passage d'un fleuve, battus et renvoyés dans leur pays par César, proconsul des Gaules; leur pays devint dès lors province romaine et partagea plus tard le sort de l'empire romain.

La population primitive de notre pays était donc *celtique;* pendant les quatre siècles environ que dura la domination romaine, dont le siége était Avenches, il s'y mêla des éléments romains. Ces derniers forment une seconde couche de la population.

Comme troisième couche arrivèrent les *Germains :* des Goths, qui ne firent guère que passer; ensuite, des *Burgondes* et des *Allemanes*, qui restèrent. Le pays échut d'une manière durable aux deux dernières tribus, qui se rencontrèrent sur les bords de l'Aar. Les Allemanes s'emparèrent de l'est, les Burgondes de l'ouest. Les Burgondes ne purent opposer qu'une faible résistance à la civilisation romaine, beaucoup plus développée à l'ouest; ils se fusionnèrent bientôt avec la population indigène et se romanisèrent. En revanche, les Allemanes, plus grossiers et plus sauvages, extirpèrent à l'est l'élément romain, et cette partie du territoire demeura allemande, à l'exception des montagnes de la Rhétie; toutefois l'extirpation ne se sera étendue naturellement que sur la partie masculine de la population.

Ce mélange a duré environ quinze cents ans; les trois couches se sont pénétrées dans le cours des âges; cependant, en maint endroit, l'antique caractère de la race se laisse encore reconnaître. Aujourd'hui, la Suisse occidentale burgonde a adopté la langue et les mœurs françaises; la Suisse centrale et orientale parle l'allemand (dialecte allemanique); la Suisse méridionale, au-delà des Alpes, où prédomine l'élément lombard, mais qui a gardé des traces de l'élément goth, est devenue italienne, comme les Lombards dans la Haute-Italie. L'élément romano-celtique enfin est représenté dans une partie des Grisons, qui parle encore maintenant une langue spéciale (le romanche ou ladin) et même en deux dialectes très différents.

Voici quelle était la proportion des différentes langues, lors du recensement de 1870 :

A la langue allemande appartiennent 14 cantons en entier et quelques autres en partie, en tout 1352 communes, avec 384,538 familles ;

A la langue française, 3 cantons en entier (Vaud, Genève et Neuchâtel) et 3 autres en partie (Fribourg, Berne et Valais), en tout 945 communes, avec 133,575 familles;

A la langue italienne, le canton du Tessin et une partie des Grisons, avec 291 communes et 30,079 familles. Il y a cependant dans le canton du Tessin une commune allemande (Bosco), avec 80 familles;

A la langue romanche appartient une partie du canton des Grisons, avec 118 communes et 8,778 familles. Le canton des Grisons parle trois langues (9347 familles l'allemand, 8740 le romanche et 3024 l'italien).

De cet état de choses il résulte qu'actuellement on reconnaît en Suisse trois langues comme jouissant des mêmes droits. L'art. 116 de la Constitution fédérale porte : « Les trois principales langues parlées en Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont *langues nationales* de la Confédération. » Toutes les lois fédérales, par exemple, sont publiées dans ces trois langues, et l'art. 107 stipule que, « dans l'élection des membres du Tribunal fédéral, on doit avoir égard à ce que les trois langues nationales soient représentées. » Dans les délibérations de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral, d'ordinaire chaque orateur parle dans sa propre langue; mais, dans l'Assemblée fédérale, les propositions sont traduites en allemand et en français par un traducteur officiel; il est aussi d'usage, dans toutes les affaires importantes, de nommer un rapporteur allemand et un rapporteur français. La correspondance officielle a lieu également dans les trois langues. En revanche, on n'a qu'exceptionnellement égard à la langue romanche; ainsi on a fait traduire en romanche la Constitution révisée.

Comme il arrive parfois que le texte des lois ne corres-

pond pas exactement dans les trois langues, on a déjà soulevé la question de savoir si, dans des cas semblables, on ne devrait pas accorder la préférence au texte *allemand*, la majorité de la population appartenant à cette langue? Mais une semblable préférence ne reposerait sur aucun motif légal et il y a des raisons pratiques qui engageraient plutôt à reconnaître, en pareil cas, une certaine supériorité au texte qui a été mis à la base du premier projet de la loi. Toutefois, il n'a point encore surgi de conflits sérieux. Cette différence de races et de langues est un grand obstacle à l'unification politique de la Suisse; la partie romande, la plus faible numériquement, l'envisagerait comme un assujettissement à la volonté suprême de la Suisse allemande. D'autre part, la diversité est, en somme, un fait heureux pour la vie *sociale* de la Suisse, car elle met à sa disposition le trésor de toute la littérature de trois grands pays et lui fournit une source abondante d'inspirations. Presque tous les Suisses cultivés, hommes et femmes, apprennent, outre leur langue maternelle, une seconde langue nationale d'une manière suffisante pour pouvoir au moins la comprendre et la parler un peu. Dans ce dessein, ils fréquentent les institutions d'éducation de cantons d'une autre langue; les Suisses allemands, en particulier, se rendent volontiers dans les établissements de la Suisse française, et dans la Suisse française et la Suisse italienne on commence à apprendre davantage l'allemand, quoique la difficulté soit plus grande et que les Suisses de langue française sortent moins volontiers de leur canton pour se rendre dans les cantons allemands. Lors du recensement de 1870, les Suisses allemands formaient les 10,67 % de la population de la Suisse romande, tandis que celle de la Suisse allemande ne comptait que 0,68 % d'éléments romands.

Une autre différence essentielle de la population suisse concerne la *croyance religieuse*. Les Celtes, les Romains

et les Germains étaient primitivement également *païens;* en revanche, chaque nationalité avait son cycle particulier de divinités. Le polythéisme cependant est tolérant de nature; à cette époque, les dieux formaient une partie intégrante, un élément accessoire de la nationalité; la nation victorieuse, qui s'incorporait le peuple subjugué, en admettait par là-même aussi les dieux. En général, si l'on se place au point de vue du polythéisme, il est parfaitement logique de réaliser le plus possible la division des pouvoirs et du travail aussi parmi les divinités; peu importe une douzaine de dieux de plus ou de moins; les dieux doivent dès lors s'arranger comme les hommes. La tolérance n'est pas précisément un mérite du paganisme; c'est simplement quelque chose qui va de soi.

Mais lorsque le christianisme pénétra chez nous, du Sud d'abord, par des fugitifs, du Nord plus tard (d'Irlande, d'Allemagne), par des missionnaires, les choses se modifièrent. Le monothéisme est, de sa nature, exclusif; le polythéisme doit être pour lui une abomination. La destruction des païens constitue un mérite pour le monothéisme. C'est ainsi que le judaïsme l'avait déjà conçu, le christianisme l'a imité et le mahométisme n'a pas moins copié ce dernier. Auprès du seul vrai Dieu, les dieux multiples sont nécessairement des faux dieux qu'il faut dès lors abattre et détruire. Leurs anciens adhérents furent donc persécutés chez nous aussi comme ailleurs; on montre encore des cavernes et des grottes (grottes des païens) où ils ont cherché leur refuge, jusqu'au jour où ils disparurent totalement, pour ne nous laisser que les contes du diable et des sorciers, récits qui courent encore çà et là avec les fables et les légendes et font la joie des enfants et des poètes.

Environ six ou sept siècles après Jésus-Christ, tout le pays était donc *chrétien;* il y avait *unité de croyance*, et cet état de choses subsista à peu près huit siècles. La

Suisse fut peu troublée par la formation des sectes qui surgirent souvent; par exemple, celle de l'Arianisme (à propos de la question de savoir si Christ était de la même essence que Dieu ou seulement d'une nature semblable, comme l'affirmait Arius).

Le fanatisme musulman ne l'agita pas davantage. Cependant des bandes isolées de Sarrazins doivent avoir pénétré dans le Valais, sans toutefois y laisser de traces durables. Mais, au XVI[e] siècle, éclata la grande scission religieuse que l'on nomme la *réformation*. Dès lors, le pays fut partagé en deux confessions, qui d'abord se sont souvent fait la guerre. et ont enfin conclu la paix sur la base de l'égalité des droits (système de parité). Mais l'unité une fois brisée, il n'y eut plus à la longue de motifs suffisants pour interdire aux individus des divergences de foi que l'on avait accordées à un groupe considérable, c'est-à-dire que la scission religieuse sur une grande échelle conduisit, par une nécessité interne, à la liberté de croyance générale, et comme conséquence, à la nécessité de la tolérance réciproque, fort différente d'ailleurs de la tolérance païenne. L'état de fait est actuellement celui-ci : la masse se partage entre les deux confessions principales des catholiques et des réformés; mais, à côté de ces deux grands groupes, vivent disséminés dans la population beaucoup de soi-disant dissidents, des Juifs, des gens sans confession, des sectaires. Voici quelle était la proportion des différentes confessions religieuses, lors du recensement de 1870 :

Protestants	1,566,347	58,7 % de la population.
Catholiques	1,084,369	40,6 » » »
Autres confessions	11,435	0,4 » » »
Non chrétiens	6,996	0,3 » » »
	2,669,147 âmes.	

Cette scission religieuse a souvent été déplorée, à un point de vue politique, et l'on ne peut nier qu'elle n'ait

amené un temps d'arrêt dans le développement politique de la Suisse. Néanmoins, nous ne pouvons nous associer à ces regrets, car cette opposition spirituelle a maintenu la vie en Suisse. Sans elle, notre civilisation serait à peu près au niveau de celle des peuples voisins du Tyrol et de la Savoie. Sans doute, nous ne goûterons complétement le bienfait de cette richesse spirituelle supérieure, que lorsque nous en serons arrivés à laisser à chacun sa foi religieuse et à ne plus permettre que les diversités de croyance exercent aucune influence sur la vie politique nationale. Actuellement, nous sommes encore, il est vrai, passablement éloignés de cet idéal; toutefois, quand nous jetons un regard en arrière sur le chemin que nous avons déjà parcouru, nous voyons que nous nous approchons pourtant de ce but, et nous pouvons dès lors espérer qu'un jour viendra où, sans doute, la diversité de croyances n'aura pas disparu, mais où elle se résoudra dans une harmonie plus complète et plus paisible.

Nos conditions de *travail* et, en général, toutes les conditions de notre civilisation qui s'y rattachent, manifestent d'autres différences et d'autres contrastes non moins grands. Il en est de notre état social comme de notre situation géographique, où, sous nos deux degrés de latitude, se trouvent réunis le climat et la végétation de trente-quatre degrés. Le niveau de civilisation des pâtres des hautes montagnes s'est très peu modifié depuis un millier d'années, de même qu'aujourd'hui encore nous retrouvons dans le désert la vie telle que la Bible nous la dépeint au temps d'Abraham. D'un autre côté, la vie de nos grandes villes, Genève, Bâle, Zurich, Berne, etc., est peu différente de celle des autres grandes cités de l'Europe. Entre ces deux extrêmes, et sur un espace très restreint, il existe une quantité de degrés intermédiaires.

L'exiguité de notre territoire agricole et la stérilité d'une forte partie du sol ont exercé une grande influence sur le genre d'activité de notre population; elles poussent à l'étranger une partie de notre peuple, et en oblige une autre à chercher son travail en dehors de la culture du sol. Le premier de ces attraits uni à la passion des armes a, dans les siècles précédents, entraîné notre jeunesse vers le service militaire étranger et l'a poussée à vendre son sang pour de l'argent. Par leur bravoure et leur fidélité, les Suisses se sont souvent acquis une gloire immortelle; mais la patrie n'en tirait pas grand profit. Dans le cours de notre exposé, nous aurons à revenir avec plus de détails sur ce service étranger; nous nous bornerons à faire observer qu'actuellement cette source de revenus est heureusement pour nous à peu près tout à fait tarie.

Le goût pour l'étranger est, sans doute, resté dans le peuple; il a évidemment une cause psychologique plus profonde, et il en est de même inversement de l'attrait pour la patrie, du *heimweh suisse* bien connu, qui, à l'étranger, se manifeste avec une force remarquable. Les montagnes agissent sur l'âme comme un grand aimant; elles repoussent d'abord leurs fils fortement, puis elles les attirent de nouveau avec puissance. Mais cet instinct d'émigration des Suisses devient également fécond pour la patrie; il nous forme des hommes expérimentés, habiles dans le commerce et l'industrie; il est aussi relativement bien rare que le Suisse, après avoir acquis au dehors une certaine fortune, ne désire pas rentrer au pays pour en jouir ou la transmettre aux siens. Dans ces courses vagabondes de la vie, un grand nombre se perdent, il est vrai; mais ceux qui réussissent sont assez nombreux. C'est presque une chose merveilleuse de voir comment on trouve des Suisses dispersés par toute la terre; on peut, pour ainsi dire, en rencontrer partout, au fond de l'Asie et de l'Australie comme en Amérique et en Afrique. Et

le trait universel de tous ces Suisses émigrés à l'étranger est un attachement profond pour leur patrie, un intérêt de cœur pour toutes ses joies et pour toutes ses peines, et entre eux une forte solidarité. Enfin, nous croyons pouvoir dire qu'aucun peuple au monde n'aime autant son pays et ses concitoyens que le Suisse à l'étranger. Aussi, pour caractériser la qualité qui distingue le Suisse, ne doit-on pas négliger les Suisses à l'étranger.

La population qui reste dans le pays s'occupe en partie de la culture du sol; mais, comme nous l'avons déjà indiqué, vu la petitesse de notre territoire agricole, une grande partie des habitants doivent se vouer à un autre travail : au commerce et à l'industrie.

Quant à la première portion de la population, qui s'occupe de la culture du sol, la Suisse se distingue des autres pays avoisinants, essentiellement en ce que l'*agriculture* n'y joue qu'un rôle secondaire. L'importance capitale appartient beaucoup plutôt à la *culture fourragère* combinée avec l'élève du bétail et l'industrie laitière. La Suisse est obligée de tirer du dehors, même dans les bonnes années, un bon tiers des produits du sol nécessaires à l'alimentation de sa population, et de dépenser pour cela de très grandes sommes d'argent. Malgré cela, et surtout depuis l'introduction des chemins de fer, l'agriculture recule et la culture fourragère gagne du terrain. Ce fait tient en grande partie à la nature du pays, qui ne se prête à l'agriculture que dans la plaine peu étendue, tandis que les parties montagneuses, jusqu'à une très grande hauteur dans les Alpes, sont parfaitement propres à la production du fourrage, d'abord à cause de l'humidité de l'air produite par la grande abondance d'eau, et qui entretient la fraîcheur de la végétation, ensuite à cause de la qualité aromatique des herbages des montagnes, qualité qui donne par exemple au foin des Alpes un prix beaucoup plus considérable qu'au produit analogue de la plaine. Aussi,

l'agriculteur suisse cherche-t-il son profit plutôt dans l'industrie laitière et dans l'élève des bestiaux; les races de Schwytz et de la Gruyère surtout sont célèbres et forment l'objet d'un commerce considérable. L'industrie laitière consiste essentiellement dans la transformation du lait en beurre, en fromage (le Gruyère et l'Emmenthal surtout sont renommés), en sucre de lait, lait condensé, fromage vert, etc. Dans toute la Suisse, mais surtout dans le Tessin, dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel à l'ouest, et dans presque toute la Suisse orientale, on cultive aussi la vigne; dans les cantons de Thurgovie, de Saint-Gall, de Zug, de Lucerne et dans le Freienamt, on récolte beaucoup de fruit; une partie sert à faire du cidre, mais actuellement on en exporte souvent en nature.

A part cela, la production du sol suisse n'est pas très importante; outre le bétail et les produits de la laiterie, son exportation consiste surtout en bois, employé principalement, vu sa densité, à la construction des navires; en pierres (sous ce rapport sa richesse est inépuisable); en ardoises (Glaris); en glace tirée des glaciers et des lacs alpestres, et distinguée par sa grande pureté et par sa finesse. La Suisse produit encore, plutôt pour son usage intérieur seulement, un peu de fer (Jura bernois, Rheinthal, Entlibuch), du sel (Bex et les salines du Rhin), de l'asphalte (Val-de-Travers), du lignite (Käpfnach, Uznach, Dürnten), de la tourbe, du gyps, etc. Elle semble n'avoir que peu de houille; les essais de forage tentés jusqu'ici sont demeurés sans résultat.

Mais beaucoup plus importante que ces produits est l'*industrie suisse*, soit manuelle, soit mécanique. Il est vrai qu'elle a à lutter contre de grandes difficultés, provenant de la situation continentale de la Suisse, qui fait qu'elle doit tirer de fort loin ses matières brutes; du manque de charbon, de la ligne de douanes que l'on a

établie tout autour d'elle, et enfin des salaires élevés et de la cherté des subsistances. Cependant ces difficultés ont contribué à tremper sa force; et, d'autre part, elle trouve un précieux avantage dans les grandes forces hydrauliques que le pays, par la nature que nous avons décrite, met à sa disposition. C'est grâce à celles-ci surtout que l'industrie suisse s'est développée, et qu'elle a acquis son importance actuelle. Les principales branches sont:

1° L'industrie cotonnière: filatures, manufactures de tissus, d'impressions, de broderies, etc., spécialement dans la Suisse orientale.

2° L'industrie de la soie, particulièrement à Zurich (étoffes) et à Bâle (rubans), avec des teintureries, des manufactures de moulinage, dans ces deux localités, et la fabrication des pailles et des crins (Argovie, Lucerne).

3° L'horlogerie (Neuchâtel en est le centre principal), avec la bijouterie (Genève) et la fabrication des boîtes à musique (Vaud).

4° L'industrie du fer, répandue dans tout le pays.

Mais, outre ces industries principales, il y en a une multitude d'autres, par exemple, des fabriques de drap (Glaris, Berne), des papeteries (Zurich, Soleure), de nombreuses imprimeries, des fabriques de produits chimiques (sur les bords du lac de Zurich), des fabriques d'allumettes phosphoriques (disséminées partout), l'industrie des cuirs (Vaud, Genève, Soleure), des fabriques d'instruments (Argovie), des fabriques de tabac et de cigares (Vaud, Tessin, Thurgovie), etc., en un mot, ces industries que possède tout pays avancé au point de vue industriel, d'abord pour fournir aux besoins du dedans, et qui, dans des circonstances favorables, surtout sous une habile direction, acquièrent parfois une grande importance et deviennent des industries d'exportation.

A toutes ces industries, dont les premières travaillent surtout pour l'exportation, se rattache naturellement un commerce analogue, et le commerce suisse, favorisé par l'instinct d'émigration des Suisses, embrasse le monde entier. Malheureusement il lui manque, comme base indépendante, une marine qui lui appartienne en propre.

Enfin, nous devons encore mentionner une industrie d'un genre tout spécial, intimement liée à la nature de notre pays, quoique de date récente : nous voulons parler de l'*industrie des étrangers*. La beauté du paysage de la Suisse, jointe à l'air vif et parfumé dont on y jouit, et aux sources thermales très nombreuses que le pays renferme sur tous les points (Tarasp, Saint-Moritz, Ragatz, Baden, Schinznach, Weissenbourg, la Lenk, Loëche, etc.), y attirent des pays environnants, en été surtout, des milliers de voyageurs. Mais, comme la saison favorable pour de tels voyages et de telles cures ne peut guère être estimée à plus de cent jours, on a dû fonder des établissements très vastes pour loger convenablement ces multitudes de voyageurs, pour les nourrir, les transporter en voiture et à cheval aux sites les plus beaux, les conduire, les accompagner, pour soigner leurs bagages, etc. Il fallait pour cela des hôtels, et dans ceux-ci un nombreux personnel de service, des fournisseurs, des cochers, des chevaux, des guides, des porteurs, etc. Le luxe des hôtels s'étant accru de plus en plus, même d'une manière déraisonnable, un capital très considérable se trouve engagé dans cette industrie, à laquelle se rattachent en outre une masse de branches plus petites : la fabrication des ustensiles de voyage, la sculpture, certains genres de peinture, la photographie, la librairie ambulante, la vente dans le pays et au dehors de plantes alpines, etc. Aussi, dans les années favorables, l'industrie des étrangers est-elle de beaucoup la plus importante des sources de revenus de la Suisse (on évalue ceux-ci de 60 à 70 millions de francs); les mauvaises années sont très sensibles pour le pays.

D'après ce que nous avons dit, on voit qu'il y a un rapport intime entre les occupations des Suisses et la nature de leur pays; la configuration de leur sol, les forces hydrauliques et la beauté des sites fournissent à la population l'entretien que le sol seul ne pourrait produire, et ont créé en quelque sorte, dans un pays pauvre par sa nature, une certaine aisance moyenne.

Nous avons dit que la population est séparée aussi bien par la nature du pays que par les différences de langue, de religion et de travail. On comprend dès lors qu'une société aussi divisée intérieurement et extérieurement s'unisse difficilement sous une forme politique unique; mais on conçoit qu'elle ait cherché et qu'elle s'efforce de maintenir des institutions qui tiennent compte le plus possible des différences de caractères et accordent à chacun une grande mesure de liberté. Nos conditions constitutionnelles suisses tiennent donc très intimement à la nature du pays et de ses habitants. Dans un pays dont les différentes parties sont séparées par des montagnes impraticables, les petits Etats ont été un produit de la nature et de la nécessité, et non pas, comme ailleurs, le fait de l'étroitesse de cœur de petits dynastes. Ce n'est que dans le siècle actuel que s'est produit le besoin de communications meilleures. Sans doute, la Suisse a actuellement un beau réseau de routes, complété par un réseau analogue de chemins de fer. Cependant il n'existe encore aujourd'hui. par exemple, aucune communication directe entre les cantons de Berne et du Valais, quoiqu'ils se touchent sur une longueur d'environ 40 lieues. Et les cantons refoulés dans les Alpes sont de fait aussi éloignés les uns des autres que les parties les plus distantes de la France ou de l'Allemagne. C'est évidemment de cette cause qu'est né primitivement le partage politique du pays; s'il s'est maintenu, lorsque ces conditions se sont un peu modifiées, les différences de langue, de religion, de mœurs et de travail y ont puissamment contribué.

Cependant ce sont précisément ce partage et la faiblesse relative des diverses fractions de l'ensemble qui, à leur tour, ont créé le besoin d'une union plus intime, pour la poursuite d'intérêts communs supérieurs; et ces deux tendances ont trouvé leur satisfaction dans la forme d'une *Confédération de nationalités indépendantes.* C'est la nature de ces relations fédérales qui va faire l'objet de notre examen; nous commencerons par le point essentiel, la question de la souveraineté.

CHAPITRE V.

Conditions de la souveraineté suisse.

Dans la première partie de notre ouvrage, nous avons exposé d'une manière détaillée l'idée de la souveraineté, et trouvé que son essence réside dans le *droit de libre détermination politique.* Aussi longtemps qu'existe cette dernière, la souveraineté subsiste; là où elle manque, la souveraineté fait défaut.

Comme nous l'avons montré ci-dessus, dans le premier chapitre, les associations organiques d'Etats sont caractérisées par le fait qu'elles ont toutes en elles une *double souveraineté:* souveraineté des Etats particuliers, et souveraineté de la Confédération.

On pourrait, il est vrai, émettre un doute sur la question de savoir si l'on peut, à proprement parler, concevoir dans le même espace une double souveraineté, si l'une n'exclut pas l'autre? Cependant on peut répondre affirmativement; car la limite *locale* n'est qu'une sorte de limite entre beaucoup d'autres possibles. On peut tracer des limites aussi bien d'après les matières, ou à d'autres points de vue, que dans l'espace; en sorte que l'on peut également assigner des domaines particuliers à des souverai-

netés différentes. A côté de la souveraineté politique, il reste aussi toujours aux personnes, aux familles, aux communes, un domaine où le droit de libre détermination leur demeure garanti. La souveraineté fédérale et la souveraineté cantonale peuvent donc en principe parfaitement subsister l'une à côté de l'autre, comme le prouve chez nous une pratique de cinq cents ans, et notre Constitution fédérale actuelle aussi sanctionne ce rapport dans l'art. 3: « Les cantons sont souverains autant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. »

Notre système se distingue un peu du système des Etats-Unis de l'Amérique du Nord dans le mode de délimitation des souverainetés. Ce dernier a séparé plus complétement et d'une manière plus tranchée les éléments constitutifs de la vie politique, et les a répartis entre les deux souverainetés, tandis que nous avons été forcés, par l'exiguité des conditions de notre existence, de faire des divisions moins absolues et de tracer les limites d'une manière un peu plus artificielle et plus subtile. Aussi arrive-t-il que nous voyons presque dans tous les domaines une certaine *coopération* de la Confédération et des cantons, en sorte que les deux souverainetés sont obligées de se *pénétrer* davantage. Ceci donne sans doute lieu à plus de conflits que le système de la séparation plus prononcée; mais l'union plus intime présente aussi maints avantages et nous estimons qu'elle convient mieux aux conditions de notre vie politique.

Quel est le rapport organique réciproque des deux souverainetés? Y a-t-il entre elles, comme on l'entend souvent dire, suprématie de la souveraineté fédérale et subordination de la souveraineté cantonale?

De telles affirmations ne reposent que sur l'ignorance du droit. L'essence de la souveraineté est qu'elle n'est

jamais *subordonnée*, qu'elle ne peut pas même l'être, car là où il y a subordination, la souveraineté cesse immédiatement d'exister. *C'est pourquoi toutes les souverainetés sont absolument indépendantes les unes des autres et égales par nature.* Le droit de libre détermination ne dépend pas de la question de savoir si celui qui l'exerce est plus grand ou plus petit, plus puissant ou plus faible, plus riche ou plus pauvre. De même que la souveraineté de la Suisse équivaut à celle de l'Allemagne, de la France, de la Russie, ainsi la souveraineté du plus petit des cantons est égale à la souveraineté du plus grand, et celle d'un canton égale à celle de la Confédération à cet égard, avec une exception apparente seulement que nous discuterons plus tard. Les Grands Conseils des cantons ne sont donc pas subordonnés à l'Assemblée fédérale, ni les gouvernements cantonaux au Conseil fédéral, ni les tribunaux cantonaux au tribunal fédéral. Il règne sur ce point une grande confusion d'idées. Dans toutes ces relations, dès qu'il y a souveraineté, il ne peut y avoir que juxtaposition.

Cela n'empêche pas naturellement que le plus petit n'ait pour le plus grand un peu plus de considération que le grand n'en a d'ordinaire pour le petit, comme dans la société civile, malgré toute l'égalité des droits des individus, les conditions extérieures de rang, d'état, de fortune, de talents, etc., savent se faire valoir dans le commerce de tous les jours. Mais la condition naturelle de droit est l'égalité et surtout l'impossibilité d'une subordination quelconque.

Nous examinerons encore un peu plus en détail séparément les deux rapports en question, et nous parlerons d'abord :

A. Des rapports réciproques des souverainetés cantonales particulières.

Aussi longtemps que les cantons *ne* sont *pas* confédérés, ils sont, les uns par rapport aux autres, exactement comme des Etats étrangers indépendants. Ce qui distingue leur condition de celle de ces derniers, ce sont précisément les relations fédérales, et là où cessent ces relations, là continue de subsister la condition naturelle d'indépendance réciproque. On entend dire parfois, il est vrai, que la relation fédérale existante exerce son action sur tout le reste de la vie politique, et rapproche les uns des autres les Etats fédératifs. A cela il n'y a rien à objecter, aussi longtemps qu'il s'agit de relations amicales *libres;* mais si l'on veut en déduire pour une des parties des obligations légales qui dépassent ses devoirs fédéraux, cette prétention n'est pas admissible: au lieu de se baser sur un droit évident, elle ne repose que sur une sorte de mysticisme politique. Avec de pareilles raisons, on pourrait tout aussi bien édifier une solidarité sur le terrain économique.

Il en résulte que si deux ou plusieurs cantons veulent régler quelque chose en commun en dehors des relations fédérales, ils doivent adopter le mode du *contrat,* qui tombe formellement sous les règles des traités internationaux.

Sous ce dernier rapport, il s'est formé, il est vrai, entre les cantons suisses, des relations concordataires particulières, qui ont donné lieu au *droit concordataire*, auquel nous devons consacrer quelques moments d'attention.

Le terme de concordat (convention) est en soi l'équivalent de traité, contrat; on l'emploie plus spécialement pour des conventions entre l'Etat et l'Eglise, comme l'usage en a existé pendant un certain temps. Mais

chez nous, cette expression a pris encore un autre sens spécial. Lorsque, en 1803, la Constitution helvétique unitaire fut supprimée, le domaine des intérêts communs du pays s'était considérablement agrandi pendant les six ans environ qu'elle avait duré, et, en revenant à la base fédérative, il fallait avoir soin d'accorder une certaine satisfaction aux besoins nouvellement créés, sans faire rentrer ces intérêts-là dans la forme trop raide du pacte lui-même. On trouva donc dans des concordats entre cantons le moyen désiré de satisfaire les intérêts respectifs. Les cantons peuvent s'unir librement pour régler des rapports de droit, des mesures administratives, des questions d'intérêt matériel; à chaque canton est laissée la liberté de décider s'il veut adhérer à une union de cette nature. Mais, de son côté, la Confédération *favorise* de semblables concordats, et cela sous deux rapports: d'une part, en facilitant et en secondant l'élaboration de l'union, d'autre part, en empêchant jusqu'à un certain point qu'elle ne se dissolve de nouveau.

Quant au premier point, l'encouragement donné par la Confédération consistait essentiellement en ce qu'elle se chargeait des travaux préliminaires (recueil des matériaux, projets de concordats), dirigeait les délibérations des conférences, insérait dans les recueils fédéraux les concordats conclus et coopérait à leur exécution. La Confédération ne donnait pas moins de soins au second point. Déjà par le pacte de 1815, et quoique les concordats visés ne la touchassent pas proprement, la Confédération déclarait que les conventions et les concordats conclus entre les cantons depuis l'an 1803, pour autant qu'ils n'étaient pas contraires aux principes du pacte fédéral, restaient dans l'état où ils étaient alors. La Constitution fédérale de 1848 (art. 6 des dispositions transitoires), ainsi que la révision de 1874 (art. 2 des dispositions transitoires), témoignèrent la même sollicitude pour le maintien des

concordats. Mais la Diète alla encore plus loin: par un décret du 25 juillet 1836, elle déclara avoir le droit d'établir des dispositions propres à rendre plus difficile la rupture d'un concordat par l'une des parties. Elle distingua à cet égard entre les concordats qui avaient réuni la majorité des Etats et que l'on nommait pour cela concordats *fédéraux*. et les autres. Quant aux premiers, elle décida : 1° qu'un canton qui voulait se retirer d'un concordat semblable, devait en faire la déclaration *motivée;* 2° que les cantons restants devaient décider s'ils *autorisaient* cette retraite, puis éventuellement s'ils voulaient prolonger le concordat entre eux seuls; 3° que l'Etat sortant pouvait, cas échéant. être tenu de payer un dédommagement et pour cela être soumis au droit fédéral. Quant aux concordats non fédéraux, la retraite en fut déclarée libre, toûtefois moyennant indemnité aux autres Etats.

Le système de concordat fut fréquemment employé. Lors de la discussion du décret de la Diète de 1836, on reconnut que vingt-un concordats étaient encore en vigueur, et dans la suite d'autres encore vinrent s'y ajouter (par exemple, à propos des épizooties, des droits d'auteur, du libre exercice de certaines professions, etc.). Ce système a préparé d'une manière très efficace l'admission de ces mêmes objets dans la compétence de la Confédération: et l'extension de cette dernière dans les Constitutions fédérales de 1848 et 1874 a réellement trouvé son point d'appui principal dans des matières concordataires de ce genre. Aussi la Constitution de 1848 disposait-elle, art. 6 : Les concordats dont le contenu est devenu l'objet de la législation fédérale, cesseront d'être en vigueur dès que ces lois seront exécutoires. Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale de 1874 renferment un article analogue.

Nous n'estimons pas nécessaire de discuter ici le fond des concordats encore en vigueur; ils sortent presque

tous du cadre du droit public proprement dit. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur tels ou tels d'entre eux.

De nos jours, le système des concordats a été un peu délaissé; on croit atteindre mieux le but désiré en étendant directement la compétence fédérale à des objets dont la régularisation est affaire d'intérêt commun. Une circonstance particulière y a d'ailleurs contribué. L'art. 48 de la Constitution fédérale de 1848 (art. 60 actuel) portait: « Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres Etats confédérés comme les leurs propres, en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques. » L'Assemblée fédérale interpréta cet article dans ce sens que chaque canton devait accorder le même droit aussi bien aux citoyens des cantons non concordataires qu'à ceux des cantons concordataires. Quelque précieuse qu'ait été à bien des égards la réalisation du principe indiqué ci-dessus, d'autre part cependant il a tué l'intérêt pour les unions concordataires. Ceci ne s'applique sans doute pas à toutes les matières; il y aura encore souvent à l'avenir des conventions entre les cantons; en revanche, le caractère spécifique du système concordataire suisse disparaîtra dans un temps peu éloigné. Mais il a rendu de grands services à des époques où l'union était plus faible.

Nous avons déjà dit plus haut que les différentes souverainetés cantonales avaient réciproquement la même valeur. Un canton plus petit n'entrerait certainement jamais dans une Confédération avec un plus grand, s'il devait admettre que plus tard leurs droits réciproques seront évalués d'après la dimension du territoire. Ce ne serait pas autre chose qu'une forme nouvelle d'assujettissement. Il est dans l'essence de la chose que l'égalité des droits existe entre les Etats confédérés; et c'est une erreur profonde de qualifier cette égalité de privilége en

faveur des plus petits. Il résulte de cette égalité pour les Etats particuliers le droit d'égale représentation, tel qu'il a existé de tout temps dans la Confédération, à l'exception de la période de 1798 à 1815 et tel qu'il existe sans contestation dans l'Union de l'Amérique du Nord, dans des conditions de grandeur réciproque des Etats encore bien différentes. En 1848, on a ajouté à la représentation des Etats une représentation du peuple, basée sur le chiffre des habitants. Nous reviendrons sur ce sujet quand nous parlerons du Conseil national et du Conseil des Etats.

B. Rapports de la souveraineté cantonale et de la souveraineté fédérale.

Nous avons déjà montré qu'entre ces deux sortes de souverainetés il y a aussi égalité de droit. Dès lors, on ne peut admettre que la Confédération commande à volonté, et que les cantons n'aient qu'à obéir. Cette conception des rapports fédéraux excluerait l'idée même de la souveraineté des cantons.

Cependant la relation est un peu différente de celle qui existe entre les diverses souverainetés cantonales. Par leur entrée dans la Confédération, les cantons ont revêtu une double nature, qui nécessite une distinction. Les cantons sont demeurés (art. 3 de la Constitution fédérale) Etats complétement souverains, sur tous les points où leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, ce qui, sans parler d'autre chose, se manifeste de la manière la plus tranchée sur le terrain économique. Si la Confédération veut obtenir d'eux quelque chose dans ces matières demeurées sous leur souveraineté, elle doit le faire exactement de la même manière que des cantons, au moyen de concordats, et régler ces questions absolument comme elle devrait le faire avec un Etat étranger.

L'Union du Gothard offre un exemple d'un rapport semblable.

Mais le canton a aussi une seconde nature : il a transmis une partie de ses droits souverains à la Confédération pour l'administration; et dès lors, c'est l'autorité fédérale qui décide dans ces matières, quoique avec le concours des cantons. Sur ce point, la souveraineté du canton n'existe plus *pleine et entière*, elle est limitée, et le droit de disposer dans ces matières appartient à la Confédération dans les limites de cette restriction. Nous avons ainsi, dans certaines questions, souveraineté sans mélange de la Confédération, par exemple, pour les postes: dans d'autres, souveraineté partagée, chacune des parties restant libre dans les limites de ses attributions, et dans d'autres matières encore, pure souveraineté cantonale. La Confédération pourrait dès lors, dans les cas des deux premières catégories, exercer son droit de deux manières différentes. Elle pourrait (et ce système existe dans l'Amérique du Nord) créer dans ces matières un organisme fédéral particulier s'étendant à tout le pays et à tout le peuple, avec des employés fédéraux indépendants, faire pénétrer des agents fédéraux, exécutifs et judiciaires, jusqu'aux couches primaires de la population, et donner à ces employés la faculté d'agir en toutes choses dans l'intérêt de la Confédération, sans s'inquiéter des intérêts et des vœux des Etats particuliers. Ce serait une des possibilités. Mais elle peut aussi faire abstraction de cet organisme fédéral spécial, et réclamer, pour l'exécution de ses ordres, le concours des Etats particuliers déjà pourvus de leur côté d'un organisme analogue. Comme deux organismes de même nature se rencontrant sur un espace restreint se fussent heurtés, la Suisse a en général choisi ce second système, et il en résulte le fait que nous avons ci-dessus qualifié d'exception apparente : c'est que les cantons, dans toutes ces matières, aussi loin que

s'étend la souveraineté fédérale, ne sont que des organes exécutifs de la Confédération et comme tels sont subordonnés à la direction de la Confédération. Il y a donc ici *subordination* des cantons à la Confédération, et des différents pouvoirs exécutifs cantonaux aux autorités fédérales, mais seulement sur ces points et dans ces limites, et non d'une manière générale. Il faut bien remarquer aussi que, par le fait que les cantons mettent leurs pouvoirs à la disposition de la Confédération, ils lui rendent service, ce qui exclut d'emblée de la part de celle-ci toute idée de procédés brusques de commandement.

Mais s'il arrive qu'un canton se refuse à exécuter les ordres des autorités fédérales, qu'y a-t-il à faire? On peut écarter cette opposition de deux manières : si la discussion à l'amiable ne sert de rien, ou bien on envoie des commissaires fédéraux, qui au besoin pourvoient eux-mêmes à l'exécution des mesures fédérales, sans réclamer l'intervention des cantons, ou bien on use d'un *procédé de contrainte* à l'égard du *canton;* dans un cas extrême, on occupe ce dernier par des troupes fédérales, jusqu'à ce que le canton lui-même remplisse ses devoirs fédéraux. Le choix des moyens dépend des circonstances du cas spécial.

Nous avons dit, dans le premier chapitre, que l'élément concordataire se retrouve dans l'Etat fédératif, aussi bien que l'élément constitutionnel dans la confédération d'Etats; c'est maintenant le lieu de nous expliquer en détail à cet égard.

Dans ces relations réciproques, qu'est-ce qui est matière à contrat, et qu'est-ce qui est matière d'une loi; c'est-à-dire quels sont les cas pour lesquels le consentement volontaire des deux souverainetés est nécessaire, et ceux dans lesquels décide la simple volonté de la majorité? La réponse correspond exactement au droit et à l'étendue de la souveraineté. Il est de l'essence de la souveraineté

de n'adopter aucune règle commune avec une autre souveraineté, si ce n'est par voie de contrat, parce que, dès qu'une souveraineté pourrait dicter une loi à une autre, ceci équivaudrait à l'abdication de cette dernière, ou à sa suppression. Il en résulte que tout ce qui a trait aux rapports de la souveraineté cantonale et de la souveraineté fédérale appartient au domaine des contrats, et que ce n'est que sur cette base une fois bien établie que commence l'organisation législative. Le droit lui-même de délimitation de la souveraineté cantonale n'appartient pas, bien entendu, à la souveraineté fédérale exclusivement, car sans cela la première serait entre les mains de la seconde et par là supprimée.

Ces thèses sont, à notre avis, incontestables, et il est contraire à tout système de droit de prétendre qu'il appartient à l'autorité fédérale de façonner la souveraineté des cantons à son gré, ou selon ses convenances et l'utilité qu'elle peut y trouver. Il ne faut toutefois pas tirer de fausses déductions de ce principe que la délimitation des deux souverainetés doit avoir lieu par voie de contrat. Quand, par exemple, les cantons ont inséré dans la Constitution fédérale cette disposition : Que ce que la majorité des cantons et la majorité du peuple ont décidé ou décideront à l'avenir sur les limites des souverainetés réciproques, doit être valable pour tous, c'est là, à notre avis, la convention qui fait règle pour les deux souverainetés, quoique le mot ne soit pas employé; et il n'appartient pas à un Etat isolé (ou à une minorité de cantons) de déclarer que l'on ne peut rien changer à l'ordre de choses existant avant que *tous* les cantons et *chacun d'eux* en particulier y aient donné leur assentiment. Le premier paragraphe de l'art. 121 de notre Constitution fédérale, qui renferme la disposition précitée, rapproché de l'art. 3 déjà cité plus haut, et qui fait règle pour les deux souverainetés, a donc la nature d'un contrat sous

deux rapports et ne pourrait dès lors être modifié que par voie concordataire, c'est-à-dire d'un consentement réciproque.

De ce principe découle une conséquence reconnue maintenant par notre Constitution fédérale (quoiqu'elle ne soit pas encore parfaitement évidente), pour la manière de résoudre les conflits qui s'élèvent entre les différentes souverainetés dans la Confédération. On comprend jusqu'à un certain point que, dans l'étroit espace où se meuvent les unes à côté des autres tant de souverainetés différentes, des frottements et des conflits surgissent facilement. En somme, le fait n'est pas nuisible, il tient toujours en éveil la vie politique dans toutes ses parties. Il faut seulement avoir soin que ces conflits se résolvent d'une manière régulière, et ne conduisent pas à des actes d'arbitraire et de violence. Aussi avons-nous eu de tout temps pour cela dans la Confédération une institution, connue sous le nom de Droit fédéral, que nous examinerons dans le chapitre traitant du tribunal fédéral. Tous les conflits entre les différentes souverainetés cantonales ou entre la souveraineté de la Confédération et celles des cantons, ont, d'après ce que nous avons dit ci-dessus, la nature de *différends contractuels*, et appartiennent dès lors au droit fédéral dans la forme qu'il a revêtue dans ses différentes phases. Il serait absolument contraire à tous les principes du droit que des différends de cette nature fussent tranchés d'une manière partiale par l'une des souverainetés. Nous avons déjà vu, dans la première partie de cet ouvrage, comment l'Amérique du Nord a réalisé, avec une précision encore beaucoup plus grande, les vrais principes en cette matière.

Mais, supposé qu'il survienne une crise grave, où l'Assemblée fédérale décrète l'Etat unitaire avec suppression de la souveraineté cantonale, ou un état de choses voisin de ce système, ou bien où, au contraire, la majorité des

cantons décrète la dissolution de la Confédération, qu'arriverait-il ? L'un et l'autre de ces actes seraient contraires au droit existant, sortiraient du domaine du droit et ne pourraient se résoudre que sur un autre terrain.

A deux reprises déjà, chose remarquable, nous avons été en Suisse dans une situation semblable et chaque fois les choses se sont débrouillées d'une façon heureuse pour nous; une première fois, à la Diète de Stanz, où la Confédération menaçait de se dissoudre; la seconde fois, à l'époque de la République helvétique, où l'on avait créé une unité qui ne pouvait durer. Les deux fois, le salut vint de ce qu'on a appelé des *médiateurs*; là, d'un homme simple, ici, du héros du siècle. Les deux fois, ils indiquèrent au fond la même voie : développer la Confédération d'une manière opportune et s'accorder pour le reste. Les deux médiateurs remontèrent involontairement aux lois éternelles de tout droit, à cette règle : que chacun doit exercer son droit propre de telle sorte que la partie adverse puisse maintenir son existence sans la compromettre. Quand un Etat particulier, pour des raisons très insuffisantes (la chose est possible), prétend empêcher le développement naturel d'une Confédération, comme l'a tenté, par exemple, il y a un certain temps, l'Etat de Rhode-Island vis-à-vis des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la Confédération, en vertu de la loi supérieure qui est sa condition d'existence, passe par-dessus cette opposition. Mais si une Confédération, à laquelle on a accordé une expansion illimitée, entreprend, par suite de désirs effrénés de domination, d'arrêter et d'enchaîner la vie des Etats particuliers, elle agit à son tour contrairement à une loi supérieure, et si les Etats particuliers se défendent contre des tentatives d'oppression ou d'énervement, eux aussi, cela va sans dire, abstraction faite du droit positif, sont dans leur droit naturel. Dans un Etat fédératif, il faut toujours se rappeler ces règles supérieures du

droit, et si l'on veut que les choses aillent bien, il est nécessaire que les deux souverainetés sachent vivre en bonne intelligence l'une avec l'autre; chacune d'elles doit pouvoir jouir d'une vie paisible. En d'autres termes, dans l'Etat fédératif, un certain *équilibre* entre les deux souverainetés est nécessaire.

Dans l'histoire suisse et jusqu'à nos jours, la souveraineté cantonale a été de beaucoup prédominante; cela provenait de ce que, jusqu'en 1848, sauf le court intervalle de 1798 à 1803, et à certains égards jusqu'à 1815, il n'y avait que les cantons qui fussent réellement organisés, tandis que la Confédération manquait d'un organisme indépendant. Il n'y avait alors encore aucun gouvernement fédéral indépendant. Les choses ont changé en 1848 et plus encore depuis 1874. La prépondérance penche actuellement plutôt du côté de la souveraineté de la Confédération.

Mais vouloir en tirer la conclusion que la Confédération se développera ultérieurement d'une manière de plus en plus favorable à l'Etat unitaire, serait un jugement très hasardé. C'est d'ailleurs une question qui appartient plutôt au domaine de la politique, où les développements subissent souvent les influences de fluctuations extérieures imprévues, ensorte que nous la laissons en dehors de notre étude.

Nous nous en tenons plutôt à l'Etat fédératif, tel qu'il est, et nous croyons qu'il vaut la peine, au lieu de chercher de nouvelles formes, de développer d'abord celles qui existent, d'une manière saine, et de les débarrasser des excroissances mauvaises. Donner au présent une forme convenable, c'est par là même apporter à l'avenir son juste tribut. A quiconque fait des tentatives en l'air, il arrive comme au roi Crésus, auquel l'oracle avait prophétisé qu'en franchissant le fleuve, frontière de ses Etats, il détruirait un grand empire. L'oracle s'accomplit

exactement; seulement Crésus avait détruit son propre empire !

Quant à nous, nous ne cacherons pas que, pour la Suisse, nous ne tenons pas seulement l'Etat fédératif pour la forme politique la plus convenable, mais qu'en général cette forme nous paraît la plus noble de toutes, en sorte que, à un point de vue purement humain, nous ne voudrions pas l'échanger contre une autre.

L'Etat fédératif réunit deux choses qui paraissaient auparavant inconciliables, l'union de la force nationale et le maintien d'une grande liberté individuelle. Dans un grand Etat unitaire, le premier de ces deux éléments se développe souvent d'une manière plus puissante, mais le complément nécessaire de ce système politique est un ordre général plus strict dans tous les domaines, appuyé par des institutions militaires, policières et bureaucratiques, qui n'accordent plus à la vie individuelle que peu de liberté et ne peuvent réellement les accorder sans qu'il en résulte des désordres. Dans le petit Etat cantonal, au contraire, la vie individuelle des localités, des districts, des personnes, et la liberté individuelle peuvent se développer au plus haut degré sous tous les rapports; la nature, et si l'on peut ainsi parler, l'homme, y arrivent à leur plus pure et plus complète expression. Cet Etat, dans son cercle restreint, développe en nous le sens nécessaire pour une administration bien ordonnée, le sentiment de l'indépendance dans le soin des intérêts particuliers; il forme le citoyen éclairé, l'honnête employé, l'homme du peuple, agissant d'une manière désintéressée pour le bien public. Que l'on parcoure tous les Etats du monde: l'on trouvera ailleurs de plus hautes sommités politiques, mais certainement dans aucun pays on ne rencontrera une multitude aussi grande de citoyens sages, ayant des vues indépendantes et un savoir-faire pratique; nulle part un nombre aussi considérable de magistrats qui

sachent remplir leurs fonctions dans de petits cercles avec dignité et habileté; nulle part, une foule aussi nombreuse de personnes qui, en dehors de leur emploi, s'intéressent aussi vivement au bien et aux peines de leurs concitoyens, qui prennent aussi cordialement part à toutes les joies de la patrie, et témoignent une sympathie aussi active à tous les malheurs publics, et cela, de leur propre mouvement, sans calculer si elles seront remarquées ou louées d'en haut. C'est au petit Etat cantonal surtout que nous devons la possession de ce riche trésor, c'est lui qui est l'école de notre vie politique. Que l'on ne jette donc pas le mot injurieux et stupide de « chinoiserie cantonale » à ce boulevard de notre liberté et de nos vertus civiques! Sans doute, il y a aussi un cantonalisme borné, qui peut mériter cette injure, qui, de son point de vue étroit, ne sait que méconnaître ou combattre, au nom de motifs égoïstes, les intérêts nationaux. Il va sans dire que nous ne prenons pas le parti de ce cantonalisme-là; mais ce qu'il y a de beau dans l'Etat fédératif, c'est précisément qu'il peut unir le bon côté d'une des formes politiques avec le bon côté de l'autre, qu'il crée un système politique qui, en posant des buts nationaux, empêche de s'enfoncer dans l'étroitesse de cœur d'un petit Etat, sans adopter en même temps ce qu'il y a de répulsif dans un grand Etat, cette réglementation de toutes les institutions communes, oppressive de la liberté, cette sotte bureaucratie orgueilleuse, cette manie pédante et bornée de traîneurs de sabres avec leurs illusions de grandeur et leur incapacité financière.

Nous ne pensons pas pouvoir clore mieux ni d'une manière plus juste ces considérations que par quelques paroles de Montesquieu dans son immortel ouvrage sur l'*Esprit des Lois*, de l'an 1748, écrit encore avant la Constitution des Etats-Unis (liv. IX, ch. 1er) :

« Si une république est petite, elle est détruite par une

force étrangère; si elle est grande, elle se détruit par un vice intérieur.

» Ce double inconvénient infecte également les démocraties et les aristocraties, soit qu'elles soient bonnes, soit qu'elles soient mauvaises. Le mal est dans la chose même : il n'y a aucune forme qui puisse y remédier,

» *Ainsi, il y a grande apparence que les hommes auraient été à la fin obligés de vivre toujours sous le gouvernement d'un seul, s'ils n'avaient imaginé une manière de Constitution qui a tous les avantages intérieurs du gouvernement républicain, et la force extérieure du monarchique. Je parle de la république fédérative.*

» Cette forme de gouvernement est une convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un Etat plus grand qu'ils veulent former. C'est une société de sociétés qui en font une nouvelle, qui peut s'agrandir par de nouveaux associés, jusqu'à ce que sa puissance suffise à la sûreté de ceux qui se sont unis.

» Ce furent ces associations qui firent fleurir si longtemps le corps de la Grèce. Par elles, les Romains attaquèrent l'univers, et par elles seules l'univers se défendit contre eux; et quand Rome fut parvenue au comble de sa grandeur, ce fut par des associations derrière le Danube et le Rhin, associations que la frayeur avait fait faire, que les barbares purent lui résister.

» Cette sorte de république, capable de résister à la force extérieure, peut se maintenir dans sa grandeur sans que l'intérieur se corrompe. La forme de cette société prévient tous les inconvénients.

» Celui qui voudrait usurper ne pourrait guère être également accrédité dans tous les Etats confédérés.

» S'il arrive quelque sédition chez un des membres confédérés, les autres peuvent l'apaiser. Si quelques abus s'introduisent quelque part, ils sont corrigés par les parties saines.

» Composé de petites républiques, il jouit de la bonté du gouvernement intérieur de chacun, et à l'égard du dehors, il a, par la force de l'association, tous les avantages des grandes monarchies. »

CHAPITRE VI.

Constitutions fédérales.

Les alliances des anciens confédérés reposaient généralement sur des conventions écrites (lettres d'alliance) que les Etats échangeaient, et qui étaient jurées réciproquement, d'où le nom *Eidgenossen* (confédérés, *conjurati, confederati*). On avait l'habitude de renouveler le serment de temps à autre, par exemple tous les cinq ans.

Cependant les lettres d'alliance ne réglaient naturellement que les relations de droit entre les Etats particuliers qui concluaient cette alliance. Il devait nécessairement s'y ajouter encore quelque chose qui réglât l'organisation de la grande communauté : tout d'abord, certaines dispositions réglementaires se rapportant au *Vorort,* aux lieux de réunion, au mode de procéder dans les Diètes, à l'ordre général, à la guerre, etc. Mais naturellement, dans le cours des âges, des intérêts collectifs firent naître toujours plus le besoin de mesures générales et conduisirent à des actes politiques communs. Les premières périodes de notre histoire nous offrent trois actes de ce genre, d'une grande importance, et que l'on peut qualifier, en style moderne, de lois constitutionnelles. Ce sont : 1° la Charte des prêtres *(Pfaffenbrief)*, 1370; 2° la Convention de Sempach *(Sempacherbrief)*, 1393, et 3° le Convenant de Stanz, 1481.

La *Charte des prêtres* a reçu ce nom, en partie à cause de son contenu, mais plus encore à cause des faits qui en furent l'occasion. Le prévôt de la cathédrale de Zurich,

fils du fameux bourgmestre Broun, avait, ensuite d'un démêlé personnel, attaqué à l'improviste l'avoyer de Lucerne, Gundoldingen, et l'avait fait prisonnier; on proposa de prendre certaines mesures générales pour prévenir le retour de semblables événements. On peut caractériser très exactement toutes les résolutions adoptées, en disant qu'elles forment une mesure prise en commun pour protéger la paix du pays, menacée également par des ecclésiastiques et par des laïques. Nous reviendrons plus tard en détail sur ces questions. Pour le moment, nous ferons seulement ressortir, au sujet de cette Charte des prêtres (à laquelle, pour le dire en passant, Berne, qui n'était pas encore alliée de Zurich, ne prit aucune part), la disposition finale d'après laquelle les Etats ajoutent à la clause ordinaire, par laquelle ils se réservent de diminuer et d'augmenter les articles votés, « *si ces changements réunissent l'assentiment général ou la majorité d'entre nous, et s'il est expédient de les adopter.* » L'introduction du principe de la majorité dans une matière aussi importante justifie bien la qualification que nous avons donnée à cet acte, en le désignant comme un acte constitutif, ou, d'après notre terminologie moderne, comme une loi constitutionnelle.

La *Convention de Sempach*, il est vrai, ne renferme pas cette dernière disposition de la Charte des prêtres, ce qui s'explique déjà par la part qu'y prit Soleure, qui ne faisait pas encore partie de la Confédération. Pour le reste, elle revêt absolument un caractère constitutif analogue à celui de la Charte des prêtres. Aussi de Segesser, dans ses *Documents pour servir à l'histoire du Convenant de Stanz*, la caractérise-t-il ainsi : « La Convention de Sempach, dit-il, fut pour le premier siècle de la Confédération ce que le Convenant de Stanz fut pour l'époque suivante : le lien général de tous les cantons, qui, à côté des alliances particulières des différents cantons,

embrassait toutes les règles générales du droit. » La Convention de Sempach contient essentiellement des dispositions relatives à l'organisation militaire, à la conduite à tenir, pendant et après la bataille, à l'égard des églises et des femmes (ce qui, dès lors, l'a fait appeler parfois aussi *Frauenbrief*, convention des femmes), puis des prescriptions tendant à prévenir des guerres illégitimes et à régler les poursuites juridiques.

Le besoin d'une organisation politique et juridique commune se fit sentir toujours davantage par la suite dans la Confédération, à mesure que les confédérés comprirent mieux qu'ils formaient un tout, une puissance. Mais peu à peu, et surtout après les guerres de Bourgogne, avait surgi tout un ensemble de questions difficiles; une crise intérieure se préparait, qui devait décider du sort de la Confédération. « Grâce à la fidélité et aux efforts déployés dans ces conjonctures par le pieux frère Nicolas », ainsi s'exprimait officiellement la Diète, cette crise se termina heureusement par le *Convenant de Stanz* (1481).

Par cette Convention, un ordre plus solide fut établi dans le pays, le partage du butin de guerre fut réglé pour l'avenir, la Confédération fut amenée à un développement plus complet par l'admission de nouveaux cantons, le Sonderbund des villes fut annulé et la paix publique générale assurée d'une manière plus positive.

Tous les cinq ans, les confédérés devaient renouveler leur prestation du serment d'observer ces dispositions, ainsi que de maintenir les pactes fédéraux particuliers, et de confirmer généralement la Charte des prêtres et la Convention de Sempach à l'égal du Convenant de Stanz.

Il en résulte évidemment que l'on peut, sans scrupule, désigner dans leur ensemble les trois actes susnommés comme la Constitution de l'ancienne Confédération. Dans la suite, on n'y ajouta plus, dans les divers traités de

paix publique, que le principe de la parité religieuse; pour le reste, l'antique Confédération en demeura à cette Constitution jusqu'à sa chute. Aussi est-ce très certainement une erreur de faire consister, comme nous l'avons vu plus haut, l'essence de la confédération d'Etats dans l'existence de simples traités, et dans le manque d'une constitution. L'élément constitutionnel est commun à toutes les alliances, quelque nom qu'elles portent, aussi bien que l'élément concordataire.

Dans la révolution helvétique, favorisée et appuyée par la France, mais dont les causes et la marche sont d'ailleurs en dehors du champ de notre examen, cet ancien ordre de choses s'écroula. On rapiéça à la hâte une Constitution pour une république helvétique une et indivisible, sur le modèle de la Constitution de la république française, mais elle ne convenait pas au pays; sur ce point, l'opinion était assez unanime; alors surgirent les essais les plus divers de révision, qui tous échouèrent et précipitèrent le pays dans un grand désordre, jusqu'à ce qu'enfin le chef tout puissant de la nation qui avait créé les difficultés, trancha le nœud gordien en revenant à la base fédérative du pays. La Suisse reçut du premier consul Bonaparte ce qu'on a nommé l'*acte de médiation*, qui résumait en un même tout les Constitutions fédérales et les diverses Constitutions cantonales. L'œuvre était raisonnable et à certains égards bonne; en tous cas, elle eut le grand mérite de rendre au pays une dizaine d'années du repos dont il avait tant besoin, repos particulièrement précieux à cette époque où le droit était très ébranlé dans toute l'Europe. Si des publicistes modernes font observer que Bonaparte avait aussi en vue, dans cet acte de médiation, les intérêts de la France, ils ont parfaitement raison, et Bonaparte lui-même ne s'en est pas caché. Mais, dans les circonstances d'alors, on ne pouvait guère s'attendre à un parfait désintéressement, et les contem-

porains ne se sont point formalisés d'une dépendance, qui, en tous cas, était moins lourde que celle dans laquelle se trouvait la République helvétique vis-à-vis de la France.

La chute de Napoléon fut suivie de celle de son œuvre en Suisse; on y substitua un régime répondant davantage à l'esprit de la Restauration. Ce fut le Pacte fédéral de 1815. Le titre indique déjà qu'il s'agit d'une sorte de retour à l'état de choses d'avant la révolution. Toutefois on tint compte des modifications des temps, surtout en maintenant l'indépendance des nouveaux cantons; cela ne se fit pas, il est vrai, tout à fait volontairement, mais sous la pression de la Russie, qui, dans cette occasion, mérita grandement de la nouvelle Suisse. Le pacte de 1815 eut le grand avantage de rendre de nouveau la Suisse tout à fait indépendante; cette indépendance, de même que sa neutralité, paraissait être dans l'intérêt général de l'Europe. Si le pacte de 1815 avait immédiatement succédé à l'alliance qui avait uni l'ancienne Confédération, il aurait fallu le désigner comme un progrès de premier ordre. Mais les quinze années d'une vie nationale plus complète qui venaient de s'écouler lui imprimèrent le cachet d'un acte rétrograde, et d'emblée le compromirent.

Malgré tous les efforts faits pour en revenir au point de vue purement concordataire, le pacte fédéral de 1815 contenait pourtant une série de clauses qui ne s'accordaient pas avec ce point de vue. Les dispositions relatives aux Diètes régulières, aux Vororts, aux représentants fédéraux, à la chancellerie fédérale, à l'administration de la caisse militaire, à la formation des tribunaux d'arbitres, sont évidemment des dispositions constitutionnelles; c'était encore le cas, à un plus haut degré, pour l'article sur la garantie des couvents et chapitres, et pour les dispositions sur la validité des concordats. Dans la

suite, les nécessités de la vie donnèrent lieu à une série de décrets de la Diète, toujours basés sur des décisions prises à la majorité, et de nature à étendre et à affermir la communauté politique; aussi cet élément constitutionnel se trouva-t-il toujours davantage au premier plan.

Par une fatalité particulière, ce fut précisément une de ces dispositions, à laquelle on avait donné à tort le caractère de disposition concordataire, tandis qu'elle ne concernait nullement le droit de concordat entre les cantons, l'article des couvents, qui provoqua le renversement de ce traité de 1815. Ensuite d'une émeute dont on crut les couvents les principaux fauteurs, le canton d'Argovie abolit les siens. La violation du pacte fédéral était, au point de vue formel, manifeste. Mais le canton d'Argovie s'appuya sur la souveraineté cantonale qui formait la règle suprême de la Confédération, et devant laquelle d'ailleurs, d'après la propre théorie de ses défenseurs ordinaires, tout devait fléchir; il invoqua en même temps la raison d'Etat absolue, articulée surtout par Neuhaus. De là naquit une situation singulière, dans laquelle les cantons qui d'ailleurs étaient les principaux défenseurs de la souveraineté cantonale, se trouvèrent en être les adversaires et se constituèrent les gardiens du droit fédéral; tandis qu'au contraire ceux qui, d'ordinaire, étaient les principaux adversaires du cantonalisme, se retranchèrent derrière le boulevard de la souveraineté cantonale. Mais lorsque les représentants de ce dernier point de vue l'eurent emporté, au moins en partie (en ce qui concernait les couvents d'hommes), les partisans ordinaires du cantonalisme tentèrent malheureusement de se placer au point de vue du cantonalisme absolu, à propos d'une question où il s'agissait réellement d'un droit concordataire entre la Confédération et les cantons; ils fondèrent le *Sonderbund*, qui ne violait pas seulement la lettre, mais encore tout l'esprit des alliances; aussi la Confé-

dération ne pouvait-elle le tolérer. On en vint à la catastrophe bien connue de 1847, puis à l'abolition du pacte fédéral de 1815 et à la *Constitution fédérale de 1848*, par laquelle on se rattacha à l'ordre de choses antérieur à 1815, et notamment à l'acte de médiation. Le développement ultérieur, surtout ensuite de la révision de 1874, a suivi jusqu'à un certain point le même mouvement de recul correspondant à la période antérieure à l'acte de médiation et se dirigeant du côté de la Constitution helvétique.

Par cet exposé succinct du développement historique de nos conditions constitutionnelles, nous croyons avoir fourni la preuve que, quoique le *nom* de constitution appartienne à notre siècle seulement, la *chose* elle-même n'a jamais fait défaut, dès le début, à notre Confédération suisse. En revanche, le développement *systématique* plus complet de la vie constitutionnelle ne date que de 1848, et, en ce sens, sans doute une nouvelle époque a commencé cette année-là dans la Confédération.

Nous avons déjà parlé de la nature mixte de la Constitution fédérale; elle a en partie la nature d'un contrat, en tant qu'elle détermine le rapport entre les différentes souverainetés dans la Confédération, en partie la nature d'une loi, en tant qu'elle règle en détail l'organisme de l'Etat fédératif et les droits et libertés du peuple.

Ces caractères s'expriment surtout dans les dispositions relatives aux modifications de la Constitution, il s'agit du *mode de révision* déterminé par les art. 118-121 de la Constitution fédérale actuelle. Elles consacrent tout d'abord le principe qui pénètre toute notre vie politique, soit dans la Confédération, soit dans les cantons : à savoir que cette Constitution peut, elle aussi, être révisée en *tout temps*. Le système d'une Assemblée constituante spéciale est ignoré de la Constitution fédérale; la révision a lieu par la voie législative ordinaire.

La question de révision peut être soulevée de différentes manières : 1° par les deux Conseils législatifs, s'ils sont d'accord; alors ils peuvent entreprendre immédiatement cette révision, sous réserve de la votation souveraine à mentionner plus tard; 2° par l'un des deux Conseils législatifs seul, quand même l'autre Conseil n'y donnerait pas son assentiment; 3° enfin, sur la demande formulée par 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter.

Mais le vœu exprimé dans le second et le troisième cas n'a pour conséquence que de faire soumettre à la votation du peuple suisse la question de savoir si une révision doit ou non avoir lieu. Si la majorité des citoyens ayant droit de voter se prononce pour l'affirmative, il faut alors réélire les deux Conseils pour procéder à la révision.

Lorsque la discussion sur la révision est arrivée à son terme dans les Conseils, le résultat en est soumis à la votation du souverain lui-même, et cela d'une manière absolue dans tous les cas; car c'est encore un principe suisse, admis généralement dans les cantons et dans la Confédération, qu'aucune Constitution n'est valable qu'autant qu'elle a été sanctionnée par le souverain lui-même.

Mais, comme la souveraineté suisse est double, la votation sur le projet de Constitution est double aussi : votation du peuple et votation des cantons. Autrefois, c'était aux cantons de savoir comment ils voulaient se décider; toutefois l'usage ordinaire était que les cantons remissent la votation au peuple; et la dernière révision a établi comme règle que le résultat de la votation populaire dans chaque canton doit être considéré comme le vote de l'Etat (art. 121).

La Constitution fédérale révisée entre en vigueur quand elle a été acceptée : d'un côté, par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation, de l'autre, par la majorité des cantons.

Ce mode de révision garantit ainsi aux cantons que la population de quelques cantons plus grands ne peut pas faire la loi aux autres. Comme on ne peut rien changer à la Constitution sans le consentement formel de la majorité des cantons, on maintient son caractère de concordat. Mais la même limite est posée aux cantons. Leur volonté n'est décisive que lorsqu'elle est appuyée par la majorité du peuple suisse. De cette manière, à vue humaine, l'équilibre entre la souveraineté nationale et la souveraineté cantonale semble assuré.

Cette nature double d'une Constitution fédérale composée d'un mélange de contrat et de loi imprimera nécessairement à chacune de nos Constitutions le cachet d'une espèce de compromis. Ç'a été le cas pour la Constitution de 1848 aussi bien que pour celle de 1874, et, si les projets de 1832 et de 1872 ont échoué, la raison principale en est que l'on voulait procéder en doctrinaires, sans tenir compte de cet élément. Nos Constitutions fédérales ne se fabriquent pas avec de belles théories; il faut qu'elles tiennent toujours compte des nécessités actuelles de la vie, et qu'elles n'élèvent au rang de loi fondamentale que ce qui est mûr dans la conscience populaire.

Nous avons donc trouvé une base solide, à la fois concordataire et constitutionnelle, pour le développement de notre droit public fédéral, et nous chercherons maintenant, en nous plaçant sur ce terrain, à exposer en détail l'organisation de notre Etat fédératif, ainsi que le droit public fédéral qui en découle. Pour l'intelligence du sujet, nous réunirons chaque fois aux matières particulières les développements détaillés concernant l'histoire du droit.

Mais nous pensons qu'il convient de joindre encore ici une notice sur la littérature du sujet.

Dans les derniers temps de l'ancienne Confédération, on commença à s'occuper un peu du droit public de la

Confédération, plutôt, il est vrai, occasionnellement, dans des descriptions géographiques et topographiques, dans celles dues, par exemple, aux Zuricois Fæsi, Leu, Füssli, Meister. Balthazar, de Lucerne, a fait un exposé très intéressant des droits des confédérés dans les affaires ecclésiastiques. Puis, dans le cours de ce siècle-ci, Usteri d'abord, et après lui, L. Snell, publièrent des recueils de documents, auxquels étaient jointes des explications sur quelques points de droit. Stettler donna une rédaction plus systématique du droit fédéral de l'ancienne Confédération et du pacte fédéral de 1815. Tous ces travaux n'ont aujourd'hui pour la plupart qu'une valeur historique. L'ouvrage capital pour la connaissance du droit public de la période de 1291 à 1847 est le « Droit public de la Confédération suisse », de Bluntschli, auquel est annexée une collection de tous les documents principaux; il est vrai qu'il a plutôt le caractère d'une histoire du droit; mais, quoique le développement n'en soit pas toujours parfaitement exact, il est cependant toujours très lumineux. Le Dr J.-J. Blumer a donné, pour la période de 1847 à nos jours, dans son « Manuel du droit public fédéral suisse », d'abord un exposé intéressant de la formation de la Constitution fédérale de 1848, à laquelle il coopéra lui-même dans la force de la jeunesse, puis une exposition dogmatique du droit public fédéral, à laquelle une rédaction exacte et soignée a donné une grande autorité. Une seconde édition du premier volume a paru après la mort de l'auteur, publiée par M. Morel, juge fédéral; l'auteur lui-même y a encore ajouté une histoire des dernières révisions, et le nouvel éditeur, la pratique actuelle des Autorités fédérales. Encore avant Blumer, le conseiller national S. Kaiser, de Soleure, a publié un *Droit public suisse,* qui, malheureusement, a une forme un peu échevelée, mais, à côté de cela, renferme beaucoup d'observations justes et des tableaux exacts. De nos jours, un homme voué à l'en-

seignement, le recteur Jean Meyer, de Frauenfeld, a fait paraître une *Histoire du droit fédéral suisse*, qui, dans le premier volume, traite surtout, et avec une grande érudition, l'époque antérieure à l'origine de la Confédération germanique. Certaines parties du droit public se trouvent aussi traitées dans l'*Histoire du droit zuricois*, de Bluntschli; dans celle du *Droit lucernois*, de Segesser (vol. II); dans le *Droit public de l'ancienne Confédération*, de Pfaff, et dans une masse de mémoires spéciaux de nos jurisconsultes suisses, sur lesquels nous reviendrons occasionnellement.

Qu'on nous permette d'avance une légère excuse pour le cas où l'on nous reprocherait quelques lacunes dans l'exposé du droit public fédéral. Nous avons sur la notion de ce droit des idées un peu différentes de celles de plusieurs des écrivains susnommés. Pour nous, le droit public est le système du droit *politique* de la Confédération. Si donc, par exemple, l'on a donné à la Confédération la compétence de régler certaines matières du droit privé, celui-ci n'en deviendra pas, pour nous, dès lors, droit public fédéral; après comme avant, il demeure simple droit privé, c'est-à-dire qu'il reste en dehors du champ de notre examen; il n'y a, à proprement parler, que la *question de compétence* qui appartienne au droit public fédéral. Il en est exactement de même pour d'autres matières administratives. Quant aux douanes, par exemple, le droit de la Confédération de percevoir des péages appartient incontestablement au droit public fédéral; mais, quant à la manière dont la Confédération organise en détail la perception des péages, c'est une affaire administrative qui ne rentre pas dans le sujet que nous avons à traiter. Il en est de même des monnaies, des poids et mesures, des postes, et même des détails des affaires militaires. Il faut sans doute chaque fois aborder, au moins dans leurs traits les plus généraux, les matières

de la compétence desquelles il s'agit, mais il nous semble qu'on va décidément trop loin, quand on veut faire rentrer toutes ces matières sans restriction dans le droit public fédéral. Au lieu de fournir plus de clarté, on ne fait que produire une plus grande confusion, ce qui ne s'accorde pas avec nos efforts pour simplifier partout le plus possible l'exposé des institutions, et pour faire ressortir les idées mères plutôt que les détails d'exécution.

CHAPITRE VII.

Les pouvoirs fédéraux.

Dans l'Etat fédératif suisse, les pouvoirs sont au nombre de trois, comme dans l'Etat cantonal, savoir : un pouvoir *législatif*, un pouvoir *exécutif* et un pouvoir *judiciaire*. Quant aux idées qu'ils représentent et aux missions qu'ils ont à remplir, d'après leur nature, nous renvoyons à l'exposé que nous en avons donné dans notre première partie, et nous passons immédiatement au tableau de leur organisation et de leurs particularités dans la Confédération.

A. Pouvoir législatif.

Jusqu'en 1848, l'autorité législative de la Confédération était entre les mains de la *Diète (Tagsatzung)*. Dans l'origine, le droit de convoquer des *sessions fédérales*, c'est-à-dire de déterminer un jour *(Tag)* pour des réunions destinées à traiter d'affaires communes, appartenait à chaque Etat, et le lieu de la réunion était indiqué dans la lettre fédérale elle-même, ou laissé au choix de l'Etat qui fixait la journée. Au jour et au lieu déterminés, les députés des Etats invités se réunissaient et communiquaient les instructions qu'ils avaient reçues de leurs gouvernements. Souvent aussi ils ne venaient que pour

écouter et en référer *(ad audiendum et referendum)*, ce qui amenait naturellement un renvoi de l'affaire à une session ultérieure. Le résumé des délibérations et des décisions était consigné dans ce qu'on appelait le *Recès (Tagsatzungsabschied)*. Ces recès, qui viennent d'être élaborés par nos plus savants historiens et publiés en une belle collection, forment la source principale de notre histoire politique et juridique.

Ce mode de procéder demeura essentiellement le même durant l'époque de l'ancienne Confédération. Peu à peu on s'était arrêté un peu plus à des réunions tenues à des époques déterminées, et l'invitation y relative provenait généralement du *Vorort* (Zurich). Dans les temps qui précédèrent la Réformation, la Diète se réunissait également de préférence à Zurich; cependant ce n'était pas toujours le cas. Après la Réformation, pendant longtemps, il y eut des Diètes séparées des cantons catholiques et des cantons protestants, se réunissant, ceux-là à Lucerne, ceux-ci à Arau; et, pour la discussion des intérêts des bailliages communs, reddition des comptes, etc., des Diètes particulières des cantons auxquels ces bailliages appartenaient, se tenaient le plus souvent à Baden (Argovie) ou à Frauenfeld. Plus tard, on se réunit de nouveau dans des Diètes générales, et, au siècle passé, la Diète générale se tint très souvent à Soleure, où résidait l'ambassadeur de France.

Pendant la période de la République helvétique, les Conseils se réunirent à *Berne*, après avoir passé par Arau et Lucerne, et avoir pris, pour peu de temps, un domicile forcé à Lausanne. L'Acte de Médiation institua une rotation entre les six villes de Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich et Lucerne (trois réformées et trois catholiques), avec mutation annuelle du siége de la Diète et du Directoire.

Le Pacte fédéral de 1815 réduisit la rotation aux trois

villes de Zurich, Berne et Lucerne (les trois Vororts) et décida que la mutation n'aurait lieu que tous les deux ans.

En 1848, on choisit une résidence fixe pour l'Assemblée fédérale et pour le Conseil fédéral, et, comme à l'époque de l'Helvétique, le choix tomba sur *Berne*. Ce n'est pas la Constitution fédérale elle-même qui a fixé le siége des autorités, mais dans l'art. 108, elle renvoie à la législation fédérale tout ce qui concerne le siége des autorités de la Confédération. Enfin, en 1874, pour le dire ici tout de suite, *Lausanne* a été désigné comme le siége du Tribunal fédéral.

L'ancienne Diète est descendue au tombeau en 1848 et, à sa place, au point de vue législatif, on a institué l'*Assemblée fédérale,* composée de deux Conseils, le *Conseil national* et le *Conseil des Etats.* Nous possédons ainsi, depuis cette époque, dans la Confédération, le *système des deux Chambres,* comme c'était d'ailleurs le cas déjà sous la République helvétique, où l'un des Conseils s'appelait le Grand Conseil, et l'autre le Sénat. Ceci nous amène à consacrer d'abord un examen un peu plus détaillé à cette institution en général.

Le système des deux Chambres vient d'Angleterre, où son origine est très ancienne; il y est basé sur la différence entre la noblesse et la bourgeoisie, représentées toutes les deux par leurs membres les plus autorisés, celle-là dans la Chambre des Lords, celle-ci dans la Chambre des Communes. Ce fut dans la première moitié du siècle passé que le Français Montesquieu fit de la Constitution anglaise l'objet d'une étude approfondie. L'union remarquable dans cette Constitution de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie, l'intéressa à un haut degré. Lord Chesterfield dit de lui, dans un article nécrologique: « Il paya un tribut de juste admiration à la Constitution de notre pays, qu'il connaissait à fond, et où

la monarchie, limitée par des lois fixes et connues, ne peut pas plus dégénérer en tyrannie que la liberté en licence. » Après le tableau qu'en avait fait Montesquieu, la Constitution de l'Angleterre devint l'objet de l'attention universelle, et l'on découvrit dans son système des deux Chambres une des raisons principales de son excellence. Cette impression se renforça lorsque la république des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, non-seulement maintint le système des deux Chambres pour l'Etat fédératif lui-même, mais encore le prescrivit comme règle indispensable pour les Etats particuliers. Dès lors toute l'Europe constitutionnelle et l'Amérique ont pour ainsi dire suivi cet exemple; en France, en Allemagne, en Italie, en Autriche, etc., nous trouvons le système des deux Chambres, quoique sous des formes différentes et représentant des points de vue divers.

Voici comment il a été introduit en Suisse en 1848. Le parti du mouvement avait alors pour mot d'ordre: « *Une Confédération nationale à la place d'une Confédération de seigneurs!* » On qualifiait ainsi le Pacte fédéral de 1815. On érigea en principe, de ce côté-là, que la future représentation de la Confédération devait procéder de l'*élection populaire*. Mais personne ne pouvait méconnaître que, par là, on se rapprochait extrêmement de l'Etat unitaire; aussi réclama-t-on, d'autre part, le maintien du mode de représentation des cantons. Alors, le président du Conseil d'Etat de Genève, James Fazy, et le conseiller d'Etat Ruttimann, de Zurich, qui plus tard s'est élevé un monument durable par son ouvrage sur le *Droit public de l'Amérique du Nord*, proposèrent, comme moyen-terme, le système des deux Chambres, qui permettait de faire droit aux deux points de vue, une Chambre nationale représentant l'égalité des droits des citoyens, et une Chambre des Etats, l'égalité des droits des cantons. Cette proposition fut adoptée à une grande majorité.

*

Il y a au fond du système des deux Chambres une double idée, technique d'une part, politique de l'autre. Au point de vue *technique,* il fournit, dit-on, un travail législatif d'autant meilleur qu'il est plus soigné. On a, il est vrai, cherché à obtenir un résultat à peu près analogue, en faisant délibérer plusieurs fois le même Conseil sur une même proposition, mais le point de vue d'un même Conseil chargé de prononcer plusieurs fois sur la même affaire est évidemment beaucoup plus partial que celui d'un corps tout autre abordant une question pour la première fois. Au reste, le système des deux Chambres n'exclut pas une délibération multiple sur une même matière dans les mêmes Conseils, comme cela a lieu par exemple en Angleterre, où chacune des Chambres consacre trois lectures au même objet. En Angleterre, on ne tient nullement à notre mode rapide de fabriquer les lois.

Les points de vue *politiques* qui se rattachent au système des deux Chambres sont d'une nature à la fois générale et spéciale. En général, dit-on, et en cela on a parfaitement raison, le système des deux Chambres exerce sur la politique et sur la législation une influence modératrice et pondératrice. La lenteur de la marche des affaires est déjà favorable à un examen plus calme et modère les accès par trop violents des passions politiques. Il en est en quelque sorte de cela comme d'un de nos sauvages torrents de montagnes qui doit traverser deux lacs; on est sûr qu'il y déposera les débris qu'il entraîne avec lui, et qu'il poursuivra son cours, purifié et plus tranquille. Le système des deux Chambres purifie donc et calme les passions politiques, tandis que, d'autre part, il renforce l'impulsion de nouvelles idées, surtout lorsque, comme c'est le cas chez nous, l'initiative appartient également à chacun des deux Conseils.

Mais à un point de vue spécial, le système des deux Chambres revêtira presque partout le caractère d'une re-

présentation de deux intérêts principaux dominant dans l'Etat, et garantira une représentation plus complète de la vie politique. En Angleterre, c'est en partie la noblesse, mais en elle et avec elle en même temps l'intérêt de la propriété foncière et de la culture du sol qui sont représentés dans la Chambre des Lords; tandis que, dans la Chambre des Communes, c'est la bourgeoisie, mais en elle aussi l'intérêt du commerce et de l'industrie. Il en est exactement de même en Prusse et en Autriche. En France et en Italie, les Sénats doivent représenter plutôt dans tous les domaines de la vie sociale, même dans les domaines supérieurs de l'art, de la science et de la religion, ces intérêts que l'on comprend sous le nom de conservateurs, tandis que l'on désire voir représentés dans les Chambres des députés plutôt les éléments progressifs, les intérêts du jour. Tels sont les points de vue politiques qui ont fait reconnaître qu'il était désirable d'introduire le système des deux Chambres, même dans des Etats unitaires. Dans l'Amérique du Nord, en Suisse et dans l'Empire allemand, il s'y joint encore un nouvel élément. On veut ici, dans le Conseil, que l'on nomme en Amérique Sénat, en Suisse Conseil des Etats, et en Allemagne Conseil fédéral, représenter encore les intérêts des *Etats particuliers*, pour autant qu'ils sont en rapport avec la Confédération.

Notre Conseil des Etats est né, comme nous l'avons déjà vu, d'un compromis de deux conceptions différentes de l'essence de la Confédération. Il est le représentant de la *souveraineté cantonale*, non pas de cette souveraineté dans son isolement, ce qui est l'affaire des Conseils cantonaux, mais de cette souveraineté dans son rapport organique avec la souverainté nationale. Dès lors la souveraineté cantonale ne peut pas se manifester dans le Conseil des Etats comme opposition d'un Etat particulier, ni jeter dans la balance son droit individuel en

opposition aux intérêts de la majorité des autres cantons, comme on pouvait le faire en Pologne par le *liberum veto;* elle n'est prise en considération que lorsqu'elle s'est acquis la majorité des voix. Mais en même temps, et c'est peut-être encore le fait le plus important, on assure de cette manière le concours des deux éléments compétents dans l'Etat fédératif : la souveraineté cantonale est mise en un contact vivant et continuel avec la représentation de la souveraineté nationale, et ce perpétuel contact réciproque empêche les conflits entre les deux souverainetés, ou permet de les résoudre plus facilement lorsqu'ils ont éclaté.

Si, au début, l'on craignait qu'il n'y eût des frottements continuels entre le Conseil national et le Conseil des Etats, et que celui-ci n'arrêtât tout développement libre, ce contact a montré combien cette crainte était vaine, et beaucoup de gens sont d'avis qu'en pratique notre Conseil des Etats a péché plutôt en se montrant souvent beaucoup trop accommodant à l'égard du Conseil national.

Le système des deux Chambres a donc pour la Suisse aussi son bon côté, et les attaques dirigées de ci et de là contre lui par des gens qui préfèreraient que le pouls de la vie politique battît bien vite et même un peu fièvreusement dans les corps de l'Etat, ne feront pas sans doute de longtemps courir de sérieux dangers à cette institution.

Passant maintenant à l'organisation des deux parties du Conseil, nous examinerons d'abord chacun des deux Conseils en particulier, puis leur coopération.

1. *Conseil national.*

Le Conseil national se compose des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre pour 20,000 âmes. Les fractions en sus de 10,000 âmes sont comptées pour 20,000. Toutefois, si un canton ou un demi-canton avait moins de 10,000 âmes, il n'en aurait pas moins le droit d'élire un

député. Le nombre des députés, qui, dans l'origine, ne s'élevait guère au-dessus de 100, s'est accru par suite de l'augmentation de la population et monte à 140 environ.

Les élections ont lieu dans des colléges déterminés par la loi fédérale; ils sont fort inégaux. Dans les petits cantons, il n'y a parfois qu'un ou deux colléges; dans les plus grands, comme Berne, Zurich, Vaud, Argovie, Saint-Gall, on élit dans le même collége trois, quatre, cinq députés. A Neuchâtel et en Thurgovie, où le canton tout entier ne forme qu'un seul collége, il faut élire cinq députés.

La formation des colléges est laissée à la législation fédérale: la Constitution prescrit seulement qu'ils ne peuvent être formés de parties de différents cantons (art. 73), disposition peu rationnelle au fond, mais qui s'explique par des raisons pratiques. Jusqu'ici, la division des colléges a été soumise à une révision, après chaque recensement (tous les dix ans); cependant, en général, la base de la première division a été maintenue. On ne peut pas nier que, lors de la première division, le parti libéral qui dominait alors n'ait établi la répartition d'une manière qui lui était favorable, et n'ait, çà et là, pratiqué une certaine géométrie de colléges électoraux, par exemple à Lucerne, Argovie, Saint-Gall; cependant, cela s'est fait sans trop d'excès. En somme, pour la distribution, on s'est le plus souvent rattaché aux territoires naturels, et les partis se sont tacitement entendus pour faire, à chaque recensement, le moins de modifications possibles, ce qui, évidemment, est le plus convenable. Ce qui choque dans ces modifications, c'est surtout la suppression arbitraire de relations habituelles; l'on peut sans doute par là réaliser parfois une spéculation momentanée en faveur d'un parti. Mais, au fond, de telles victoires ont une valeur beaucoup moins durable qu'on ne le suppose, car les partis savent promptement s'accommoder aux conditions modifiées. Abstrac-

tion faite de ces spéculations momentanées de partis, l'on se meut toujours, dans ces questions de divisions de colléges, entre deux écueils opposés. Si l'on fait les colléges petits, le choix entre les candidats est naturellement beaucoup plus restreint, et les points de vue décisifs lors de l'élection deviennent par là même plus exclusifs et plus bornés. Si, au contraire, l'on fait les colléges grands et étendus, sans doute on remédie à cet inconvénient; mais, comme l'opinion de la majorité seule fait loi, de fortes minorités sont réduites au silence, ce qui est également contraire au but de la représentation. Aussi avons-nous vu se produire, sur le terrain fédéral, un mouvement en faveur d'un nouveau mode électoral, qu'on appelle le système de la représentation des minorités, mais jusqu'à présent sans résultat pratique. Nous répétons ici ce que nous avons déjà dit dans le droit public cantonal, que l'abandon des élections dans des colléges locaux ne nous paraît justifié que là où l'on a à élire un grand nombre de députés dans le même collége. En Angleterre, pour les élections dans des colléges qui ont au moins trois représentants, on a adopté le système suivant: Chaque électeur vote pour un candidat de moins qu'il n'y a de députés à élire, ce qui garantit à une minorité raisonnable la possibilité de faire passer aussi un candidat. Une disposition de ce genre peut se justifier comme correctif au danger d'aller trop loin, et en pratique elle est facile à exécuter. En revanche, nous ne pouvons goûter beaucoup les artifices des partisans du système de la représentation proportionnelle ou de la représentation des groupes; le seul mérite qu'ils aient peut-être, c'est de mettre en garde contre une exploitation trop abusive de la majorité momentanée. Le Danemark, qui a introduit un système pareil, souffre depuis ce moment-là d'une crise politique permanente, provenant de ce qu'il a vu entrer dans son Conseil une masse de meneurs de groupes inquiets et opiniâtres,

pendant qu'il perdait d'autre part le lest d'une majorité paisible, fermement attachée à ses convictions. C'est une grande erreur des partisans de la représentation des groupes, de n'apprécier l'importance d'une assemblée législative que d'après le nombre des orateurs qui représentent des points de vue particuliers, de considérer les éléments qui se taisent comme des zéros et de les mépriser comme tels. Au contraire, quiconque a une longue expérience de la vie parlementaire conviendra avec nous qu'une bonne partie des députés soi-disant orateurs qui, sans une étude approfondie de la question dont ils parlent, ou même seulement sans la bien comprendre, font des phrases, dans le seul but de satisfaire leur vanité, sont parfaitement innocents du résultat des votations (« j'entends le bruit d'un moulin, et ne vois cependant point de farine », disait Mirza Schaffy); et qu'en revanche des hommes qui ne parlent que rarement ou même jamais dans les Assemblées parlementaires où ils siégent, n'en exercent pas moins une grande influence sur la marche des affaires. Aussi, un système électoral qui favorise les éléments de la première sorte aux dépens de ceux de la seconde, n'est-il pas absolument digne d'imitation. Ceci soit dit aussi en manière de critique à l'adresse des statistiques des discoureurs, qui deviennent de mode aujourd'hui.

Est éligible comme membre du Conseil national tout citoyen suisse *laïque* ayant droit de voter. Les *ecclésiastiques* sont donc seuls exclus du nombre des citoyens éligibles. En fait, l'exclusion n'atteint que les ecclésiastiques catholiques, car chez eux cette qualité est indélébile, tandis que les ecclésiastiques réformés et ceux d'autres confessions n'ont qu'à déposer la robe pendant qu'ils sont membres du Conseil national, pour la revêtir de nouveau ensuite s'ils le veulent. Cette inégalité des effets de l'exclusion, selon la confession religieuse, rend cette disposition un peu odieuse. Elle se rattache essentiellement à

l'idée du Moyen-âge de la nécessité de l'union de l'Eglise et de l'Etat. Dans ce système, les ecclésiastiques sont sur le même rang que les fonctionnaires de l'Etat; c'est l'Etat qui leur assigne, à eux aussi, leur position temporelle. Les uns et les autres doivent s'acquitter de leur emploi et y consacrer exclusivement toutes leurs forces. Ce système se comprend jusqu'à un certain point, là où les fonctionnaires civils sont exclus du corps législatif, et les ecclésiastiques payés par l'Etat. Mais dans la Confédération, il n'y a rien de semblable; elle n'a auprès d'elle aucune Eglise nationale; aussi n'installe-t-elle point d'ecclésiastiques et ne dépense-t-elle rien pour eux. Si, dès lors, cette disposition peut se justifier çà et là comme loi cantonale, en revanche elle est une anomalie dans la Constitution fédérale. Elle est même en contradiction avec toutes les tendances de la Confédération de faire disparaître la différence entre ecclésiastiques et laïques dans les affaires civiles. On comprendrait parfaitement que l'*Eglise* interdît aux ecclésiastiques de revêtir des fonctions ou des vocations civiles, et cela serait au fond parfaitement logique de la part de l'Eglise catholique, qui tient le prêtre éloigné même de la vie de famille. Mais que l'Etat fasse prévaloir sur ce point les intérêts particuliers de l'Eglise, c'est là une inconséquence.

Nous ne pouvons pas approuver cette exclusion; tout au plus pourrions-nous trouver légitime que, conformément à la prescription de l'ancienne Charte des prêtres, dont nous aurons encore à parler plus tard, tout ecclésiastique qui accepte un emploi civil jure d'envisager comme son devoir suprême les obligations qu'il assume par-là, et de ne point donner la préférence à un serment ecclésiastique qu'il aurait prêté auparavant. La conséquence vraisemblable en serait sans doute que l'Eglise catholique enjoindrait à ses ecclésiastiques de s'abstenir de fonctions civiles. Mais ainsi, chaque partie serait dans son rôle naturel.

Les membres du Conseil des Etats, du Conseil fédéral, les fonctionnaires nommés par ce Conseil et les membres du Tribunal fédéral peuvent être nommés députés au Conseil national. Mais s'ils veulent conserver leur place dans ce Conseil, ils doivent renoncer à la position qu'ils occupaient auparavant ou vice-versa. En pratique, on permet aux membres du Conseil fédéral qui ont été nommés au Conseil national, de prendre part à la votation pour le renouvellement du Conseil, jusqu'à ce que leur réélection ait eu lieu.

Le Conseil national est nommé intégralement pour une durée de trois ans, et ce n'est que dans le cas déjà mentionné d'une révision de la Constitution qu'un renouvellement intégral extraordinaire peut avoir lieu. Le mode de votation pour ces élections est le scrutin secret. A droit de voter tout Suisse âgé de vingt ans révolus, et qui n'est du reste point exclu du droit de citoyen actif par la législation du canton dans lequel il a son domicile.

Les membres du Conseil national reçoivent de la caisse fédérale une indemnité pour frais de route et 20 fr. comme jeton de présence.

En ce qui concerne la constitution du Conseil national, l'ouverture de la période triennale des séances a lieu chaque fois par le président d'âge, qui nomme quatre scrutateurs provisoires. Puis l'on examine les procès-verbaux des élections; ceux qui ne sont pas contestés sont admis en bloc, les autres sont examinés par une commission qui, dans la règle, fait rapport dès le lendemain. On n'ordonne d'enquêtes ultérieures que dans des cas isolés; dans l'intervalle, les membres dont l'élection est contestée peuvent prendre part aux opérations du Conseil jusqu'à ce qu'une décision ait été prise à leur égard. Le Conseil passe ensuite à sa constitution définitive, en nommant un président, un vice-président et quatre scrutateurs. Enfin a lieu la prestation de serment du Conseil; le président

prête d'abord seul le serment, puis il le fait prêter à l'Assemblée toute entière, après que le chancelier a donné lecture de la formule du serment dans les trois langues nationales.

Le Bureau nommé demeure en fonctions une année. Le président n'est éligible pour l'année suivante ni comme président, ni comme vice-président; le même membre ne peut pas non plus être vice-président pendant deux ans. Aussi est-il d'usage presque constant que le vice-président devienne président l'année suivante. C'est là un mode de faire qui provient des rapports antérieurs de la Diète et des cantons, où la présidence du Conseil était d'ordinaire dans la main du président du Gouvernement. Le président du Conseil national n'a pas de position politique spéciale; il ne fait que pourvoir à la direction des affaires, et décide lorsque les avis sont également partagés, sans avoir voté auparavant. Dans les élections, il vote comme les autres membres. Dans les autres Etats, les mêmes présidents restent en fonction d'ordinaire plus longtemps, souvent durant toute une période législative, ce qui d'ailleurs convient parfaitement à la chose; car ces présidents n'ayant pas de position politique particulière, on ne regarde avec raison qu'à leur capacité spéciale pour cette place.

Avec notre système électoral, il arrive parfois que l'on commet à cet égard des bévues. Cependant ce régime a l'avantage de former un plus grand nombre de personnes à la pratique des affaires, et d'accorder satisfaction çà et là à la vanité personnelle.

Somme toute, la composition du Conseil national, avec son organisation, peut être qualifiée de bien réussie. Son règlement aussi est suivi dans un esprit de largeur, et laisse à l'autorité pleine liberté de mouvement.

2. *Conseil des Etats.*

Lors de la formation du Conseil des Etats, on avait sous les yeux l'ancienne représentation des cantons, telle qu'elle existait dans la Diète; aussi ne s'est-on pas donné la peine de faire entrer ce Conseil dans l'organisme fédéral comme les Américains du Nord l'ont fait pour leur Sénat. C'est là le défaut capital du Conseil des Etats actuel.

Dans la Diète, chaque Etat avait une voix. Les demi-cantons, Unterwald, Obwald et Nidwald, Appenzell, Rhodes Extérieures et Rhodes-Intérieures, Bâle-Ville et Bâle-Campagne devaient s'entendre pour une votation commune, sans quoi leur voix était perdue. En effet, on ne comptait pas deux demies pour une voix entière, mais seulement les deux demies qui allaient ensemble; ainsi les deux Unterwald, etc., « parce que, comme le fit remarquer un député en Diète, dans une discussion sur cette manière de compter qui ne s'accordait pas entièrement avec l'arithmétique, une demi-pomme et une demi-poire ne font pas un entier. » Il était de règle que chaque Etat envoyât à la Diète deux députés; libre à lui d'en envoyer trois, comme le faisaient d'ordinaire les Vororts, mais parfois aussi d'autres cantons, Vaud, par exemple, « l'un pour parler, l'autre pour écrire, et le troisième pour penser », comme Druey le dit un jour qu'il occupait la troisième place. Ce second et ce troisième députés avaient plutôt le caractère de conseillers de légation, titre que l'Acte de médiation leur donna réellement; ils ne parlaient et ne votaient que lorsque le premier député leur cédait le fauteuil; en échange, ils avaient pour mission d'expédier chaque jour un rapport à leur gouvernement. Ces rapports de la Diète renferment pour l'historien futur de cette époque un trésor de matériaux non encore exploités.

Cette organisation de la Diète s'exprimait aussi dans sa forme extérieure. Les 22 députés siégeaient en cercle; ils étaient rangés en deux demi-cercles, à droite et à gauche du président. Les siéges alternaient de cette manière : le premier canton avait son siége à la droite du président, le second à la gauche, le troisième de nouveau à droite, etc. Les seconds députés siégeaient aussi en un second cercle, immédiatement derrière les premiers. Quand, dans une affaire, le premier député voulait faire voter le second, il le faisait siéger au premier rang; cela s'appelait céder le fauteuil. On ne parlait jamais depuis le second rang. Le Conseil des Etats siége encore en un double cercle, mais sans ordre ni rang; le cercle de derrière est égal à celui de devant.

Les députés recevaient de leurs conseils cantonaux une instruction sur chacune des affaires à traiter en Diète, et d'ordinaire la discussion de cette instruction formait le principal objet politique des délibérations de l'année dans les cantons. L'élection des députés se réglait sur le contenu de l'instruction dans ses points principaux. On conçoit que cet organisme était très profitable au développement de la vie politique dans les cantons. Mais le côté faible en était sa grande lourdeur. Il était extrêmement rare qu'une décision pût être prise sur une affaire quelconque en un, ou même en deux ou trois ans; les diverses instructions cantonales ne s'accordaient pas, et au début une grande partie des Etats donnaient d'ordinaire pour toute instruction aux députés : « *ad audiendum et referendum* ». De cette manière et avec ce referendum, les affaires se prolongeaient à l'infini, et l'on ne pouvait prendre presque aucune décision commune. Aussi comparait-on la Diète, non sans esprit, à la femme d'Abraham; la comparaison se trouva parfaitement juste lorsque cette vieille Sarah enfanta enfin la Constitution de 1848, comme la Sarah originale avait mis au monde Isaac.

Un Conseil de cette nature, avec l'ancien système d'instruction, à côté d'un Conseil national comme nous l'avons décrit ci-dessus, serait devenu un pur sabot; aussi se décida-t-on à faire un pas un peu plus hardi en abolissant les instructions des cantons (art. 91) et en permettant aux membres du nouveau Conseil des Etats, comme à ceux du Conseil national, de voter d'après leur libre conviction individuelle. Les cantons crurent avoir dans le droit d'élire librement leurs conseillers aux Etats un moyen indirect d'exercer une influence sur le mode de voter des députés aux Etats; mais la pratique a démontré bien souvent que c'était là une illusion.

Tels sont les points de vue qui ont prévalu dans l'organisation du nouveau Conseil des Etats. On décida d'abord que chaque canton devait être représenté par deux députés, auxquels on donna les mêmes droits. En même temps, l'on avait par là trouvé une solution heureuse à la situation des demi-cantons, car chacun de ceux-ci obtint un député, et les représentants de deux demi-cantons n'eurent plus besoin d'être liés l'un à l'autre. En 1874, par une conséquence logique de ce précédent, l'on décida que désormais, pour établir la majorité des Etats (lors des révisions de la Constitution), le vote d'un demi-canton serait compté pour une demi-voix (art. 121), ensorte qu'aujourd'hui deux demi-voix, quelles qu'elles soient, forment une voix entière. Le nouveau Conseil des Etats se compose de 44 députés des 22 cantons (art. 80).

L'organisation du Conseil des Etats est semblable à celle du Conseil national, avec les divergences suivantes:

1° Les députés au Conseil des Etats ne sont pas indemnisés par la Confédération, mais par les cantons. Au reste, la plupart de ceux-ci leur paient les mêmes indemnités que la Confédération aux conseillers nationaux. Mais en déviation de la disposition ci-dessus, la Confédération indemnise aussi les députés aux Etats, quand ils se réunissent en commission en dehors des sessions.

2° Les députés aux Conseils des Etats sont élus par les cantons, et ceux-ci déterminent aussi le mode de l'élection. La plupart des cantons les font élire par les corps législatifs, mais d'autres aussi par le peuple lui-même, soit dans les landsgemeinde, soit au scrutin.

3° La disposition relative à la durée des fonctions des députés au Conseil des Etats est laissée à la volonté des cantons. La plupart ne les nomment que pour un an, comme autrefois les députés à la Diète; d'autres leur donnent ces fonctions pour trois ans, comme aux conseillers nationaux.

4° Les fonctionnaires nommés par le Conseil fédéral, qui ne peuvent pas siéger au Conseil national, sont en revanche éligibles également au Conseil des Etats, parce qu'on n'a pas voulu restreindre le droit électoral des cantons.

5° Quant à l'élection du président et du vice-président, la Constitution porte qu'ils ne peuvent pas appartenir deux années de suite au même canton.

Les particularités sus-indiquées, surtout celles des §§ 1-3, sont en grande partie des réminiscences de l'ancien ordre de choses et reposent, à notre avis, sur une notion inexacte du Conseil des Etats. Pour bien faire comprendre ce que nous voulons dire, jetons d'abord un coup d'œil sur les organisations analogues de l'Amérique du Nord et de l'Allemagne.

Le sénat de l'Amérique du Nord a été dès le début fortement organisé par la Confédération elle-même. L'art. 1er du troisième chapitre de la Constitution dit à ce sujet, § 1er : Le sénat des Etats-Unis doit être composé de deux sénateurs de chaque Etat, élus pour six ans par l'autorité législative de cet Etat, et chaque sénateur doit avoir une voix. Le § 1er porte ensuite qu'ils sont divisés en trois séries, dont l'une sort tous les deux ans et doit être renouvelée. Pour devenir sénateur, il faut avoir atteint l'âge de 30 ans et avoir été neuf ans citoyen des Etats-Unis, etc.

Le Conseil fédéral allemand, de son côté, est essentiellement une représentation des *gouvernements* des Etats particuliers.

Lors de la création de notre Conseil des Etats, des idées de cette nature prédominaient également. Les chefs les plus éminents du mouvement de 1848, Furrer, Druey, Munzinger, Frey-Herosee, Næf, Franchini, qui formèrent, avec Ochsenbein, le premier Conseil fédéral, voulaient absolument siéger au Conseil des Etats. Le dernier seul appartenait au Conseil national; tous les autres furent choisis dans le Conseil des Etats. Il était aussi de règle, presque sans exception, que tous les gouvernements des cantons fussent représentés dans le Conseil des Etats, au moins par un de leurs membres, et Druey qui, au point de vue des idées d'organisation surtout, était la tête la plus féconde, insistait constamment sur ce que les membres des gouvernements cantonaux devaient siéger au Conseil des Etats et non au Conseil national; il voulait même les exclure formellement de ce dernier.

Mais dans les trente années de son existence, la composition primitive du Conseil des Etats s'est modifiée d'une manière très essentielle. On peut dire que, à part quelques exceptions isolées, les notabilités politiques des cantons siégent maintenant presque toujours au *Conseil national*. Il vaut certes la peine de rechercher les causes de cette modification.

Une première cause se trouve dans l'absence d'une durée *fixe* des fonctions des membres du Conseil des Etats, surtout d'une durée un peu plus longue que pour les conseillers nationaux, par exemple, quatre ou six ans. Il est parfaitement conforme à la nature des choses que la représentation du peuple soit renouvelée à des intervalles peu éloignés, afin qu'elle demeure toujours en contact avec les idées et les intérêts mobiles du peuple. En revanche, les intérêts des cantons ne sont pas soumis

à des changements aussi considérables; dès lors, leur représentation n'a pas besoin d'être renouvelée aussi fréquemment.

Aussi tous les Etats qui ont le système des deux Chambres donnent à la Chambre des députés plus de mobilité, et à la Chambre des Etats plus de consistance. C'est pourquoi l'Amérique du Nord a attribué aux fonctions des sénateurs une durée de six ans, tandis que la Chambre des représentants est renouvelée tous les deux ans. La conséquence naturelle en est que la représentation du peuple est un peu plus prompte dans ses résolutions, l'autre un peu plus circonspecte; mais celle-ci, par le fait qu'elle change moins, maintient avec plus de tenacité ce qu'elle a une fois décidé; la diversité de durée des fonctions des deux corps fournit dès lors un heureux équilibre.

Actuellement, le procédé inverse des cantons, qui ne donnent, pour la plupart, que des fonctions d'un an aux députés au Conseil des Etats, a eu pour conséquence qu'un grand nombre d'hommes d'opinion indépendante, qui voulaient se vouer aux affaires de leur patrie, ont préféré l'élection au Conseil national, qui les soustrait à ce renouvellement électoral annuel. Il ne reste donc guère pour le Conseil des Etats que les personnes de seconde qualité, et surtout des hommes plus jeunes, et le Conseil des Etats revêt par là involontairement le caractère d'une sorte de premier degré du Conseil national. Ce qu'il y aurait de plus juste, à notre avis, serait que la Constitution fédérale elle-même donnât un caractère plus fixe au Conseil des Etats; mais rien non plus n'empêche les cantons de s'entendre eux-mêmes jusque là sur un *modus procedendi* analogue. Il faudrait au moins donner une même durée de fonctions aux députés au Conseil des Etats et aux conseillers nationaux, et, dans ce cas, les cantons feraient bien d'élire les députés au Conseil des

Etats avant les élections pour le Conseil national, afin qu'on n'ait pas à choisir seulement parmi des candidats qui ont échoué au Conseil national.

Une seconde cause de la modification du Conseil des Etats, qui tient à la première, se trouve dans le fait que souvent l'on a dérogé à la règle de faire représenter au Conseil des Etats les *gouvernements des cantons*. A notre avis, les cantons devraient se faire une règle absolue de prendre dans le gouvernement un des membres de leurs députations. On obtiendrait par là deux avantages : d'abord le Conseil des Etats y gagnerait des membres plus versés dans la pratique des affaires, et ensuite les membres seraient en état de donner à leurs gouvernements les explications nécessaires sur le sens des décisions fédérales, de maintenir ainsi plus d'harmonie dans la marche des affaires fédérales et cantonales, et de faciliter dans les cantons l'exécution des mesures fédérales. Il n'est pas possible de revenir au système d'instructions d'autrefois, mais il ne faudrait pas tarder de faire ce que l'on peut pour maintenir l'harmonie entre les cantons et la Confédération. Sous ce rapport, la Confédération allemande, que d'ailleurs nous ne voudrions pas prendre pour modèle dans l'organisation de son « Conseil fédéral », a eu une idée parfaitement juste en voulant que les gouvernements y fussent représentés.

Le *mode d'élection* des députés au Conseil des Etats nous paraît être moins important, quoique nous estimions plus juste que l'élection ait lieu comme dans l'Amérique du Nord, par les corps législatifs. A notre avis, la Confédération devrait également régler ce mode d'élection d'une manière uniforme, comme aussi indemniser les députés de la caisse fédérale; nous en dirons encore un mot plus loin.

Nous trouvons une troisième cause d'une certaine déchéance du Conseil des Etats dans l'opinion publique,

dans la marche qu'y suivent les affaires. Lorsque la Constitution fédérale créa les deux Conseils, on partit de l'idée que le Conseil national devait être à peu près deux fois aussi fort que le Conseil des Etats. Mais par suite de l'accroissement de la population, il est arrivé qu'aujourd'hui le premier est déjà plus de trois fois plus fort que le dernier. La conséquence naturelle en est qu'il travaille beaucoup plus lentement. Mais comme les deux Conseils doivent travailler sur le même thème, il en résulte que le Conseil des Etats a souvent des vacances ou des séances à moitié remplies, ce qui décidément agit d'une manière démoralisante sur les députés. On commence à exploiter ce fait contre le Conseil des Etats, à le faire passer pour une espèce de paresseux et à le discréditer dans le peuple.

La meilleure manière d'obvier à cet inconvénient serait d'assigner au Conseil des Etats certaines affaires sur lesquelles il déciderait seul définitivement; par exemple, la comptabilité tout entière, peut-être aussi l'élaboration de certains traités non politiques avec l'étranger, etc. Il n'y aurait là rien d'extraordinaire; car presque tous les Etats qui ont le système des deux Chambres ont quelque chose de semblable. Mais si l'on préfère que toutes les affaires passent par les deux Chambres, le Conseil des Etats peut y remédier en partie en modifiant un peu son règlement. En particulier, le système des bureaux, que nous avons décrit dans la première partie, y serait parfaitement en place au lieu du système actuel des commissions. Ce changement conduirait à une étude plus approfondie des affaires, produirait un travail meilleur, contribuerait en même temps au bien du pays et augmenterait la considération du Conseil des Etats. Ce système aurait en outre l'avantage qu'il ferait participer constamment au travail tous les membres du Conseil des Etats, et réagirait par là en particulier contre les absences qui, dans

ce petit Conseil, font sur le peuple une impression doublement désagréable.

Nous avons déjà dit qu'il nous semblerait plus juste que l'indemnité des députés au Conseil des Etats fût payée par la Confédération; ceci nous amène à examiner encore d'une manière générale le système du Conseil des Etats, que souvent, à notre avis, l'on comprend tout de travers.

On désigne avec raison le Conseil des Etats comme une représentation des cantons. Mais, comme nous l'avons vu, les cantons en eux-mêmes sont des personnalités divisées : ils sont en partie souverains, mais en partie aussi ils ne le sont plus pleinement, et il s'agit de savoir laquelle de ces deux parts de souveraineté est proprement représentée dans le Conseil des Etats. La pleine et entière souveraineté n'a nul besoin d'une représentation dans une autorité fédérale, car celle-ci ne peut en disposer en rien. La souveraineté dispose toujours seule de ce qui lui appartient et n'en traite point avec des tiers qui pourraient la rendre dépendante de leur volonté. Chaque canton, par exemple, est demeuré entièrement souverain dans la disposition de sa fortune particulière, et l'on ne peut pas imaginer des discussions sur ce sujet dans un Conseil de la Confédération; cet élément ne regarde aucun tiers. Il en est de même pour toutes les matières où la souveraineté des cantons s'est maintenue entière et illimitée, et même pour les matières mixtes dans les limites assignées à la souveraineté cantonale; ces matières ne peuvent fournir aucun sujet à des délibérations communes. Il suit de là qu'en ce sens le Conseil des Etats ne *peut* nullement représenter les cantons souverains. Ceux-ci sont plutôt représentés par leurs propres Grands Conseils cantonaux.

En revanche, les cantons eux-mêmes ont limité leur souveraineté en abandonnant à la Confédération un cer-

tain nombre de droits qui rentraient autrefois dans leur souveraineté. Mais cet abandon n'a pas eu ce caractère que la Confédération pût disposer de ces droits tout à fait arbitrairement et sans la participation des cantons, par exemple les aliéner à un tiers. La Confédération représente plutôt la *communauté* seulement. Ce que le canton abandonne à la Confédération n'est pas aliéné à celle-ci, mais demeure dans la communauté; il entre seulement dans l'administration commune. C'est pourquoi les cantons y sont éminemment intéressés; car il s'agit de leur propre affaire, puisqu'il est question d'une affaire commune. Dès lors, aussi longtemps que les cantons subsistent, ils doivent être représentés dans la Confédération. Mais naturellement cette représentation ne s'étend qu'au domaine commun. Il en résulte évidemment que les cantons ne peuvent pas être traités dans la Confédération comme des étrangers, mais qu'ils ont le droit de faire entendre leur voix dans l'administration de la communauté et que leur représentation appartient à l'organisme de cette communauté. On a dit déjà que le Conseil des Etats ne devrait parler que quand des intérêts particuliers des cantons sont en jeu, comme si, dans une Confédération, il pouvait exister quoi que ce fût qui ne touchât pas les intérêts des membres de la Confédération !

Le développement historique nous donne une explication parfaitement claire de l'état des choses. La Confédération n'était d'abord qu'une Confédération d'Etats; aussi n'avait-elle qu'un organe, la Diète instituée par les Etats. En 1848, on jugea bon que le peuple, lui aussi, fût représenté directement dans cette Confédération, et en conséquence l'on partagea la représentation en une Chambre des Etats et une Chambre des députés, en une représentation des personnalités politiques primordiales et des citoyens suisses. Mais il ne vint à l'idée de personne que l'on pût conserver la Confédération et en exclure les

cantons, parce que ç'aurait été une contradiction formelle. Les cantons sont un élément indispensable dans l'idée de la Confédération; s'il n'y avait plus de cantons, l'Etat pourrait bien encore subsister, mais non plus comme Confédération : car la réunion du peuple sous une souveraineté uniforme n'est plus une Confédération, mais simplement un Etat.

Ce sont précisément les dispositions sus-indiquées de la Constitution fédérale sur le Conseil des Etats qui ont le plus contribué à la confusion d'idées sur son essence. Au lieu de donner de par la Confédération à ce Conseil une ferme assiette comme les Américains l'ont fait pour leur sénat, on a abandonné sa formation au bon plaisir des cantons, et par la disposition en vertu de laquelle les cantons doivent indemniser eux-mêmes les députés au Conseil des Etats, on a en quelque sorte rejeté le Conseil des Etats comme un demi-étranger hors de l'organisme de la Confédération. Au point de vue économique, cette dernière question n'a pas d'importance, mais elle fait toucher au doigt le vice de cette conception, et donne au Conseil des Etats l'air de représenter des intérêts étrangers, tandis qu'il est en effet et en vérité le représentant le plus ancien et le plus légitime des intérêts de la communauté.

Si donc l'on voulait assigner au Conseil des Etats la position qui lui convient, il faudrait l'incorporer nettement et positivement dans l'organisme fédéral comme partie essentielle et intégrante, en abandonnant naturellement aux cantons la composition personnelle du Conseil avec une durée de fonctions plus longue, toutefois avec libre droit de révocation; mais, comme organe de la Confédération, il faudrait lui donner, de par la Confédération, une organisation fixe, et, quant à sa formation, fermer une fois pour toutes la porte au bon plaisir cantonal. Si le Conseil des Etats était affranchi de sa fausse position

et pleinement reconnu comme organe fédéral aussi légitime que le Conseil national, il rendrait très certainement à la communauté de meilleurs services que ce n'est le cas actuellement.

3. *Coopération du Conseil national et du Conseil des Etats.*

La Constitution fédérale, art. 84, part du principe que le Conseil national et le Conseil des Etats doivent délibérer *en commun* sur toutes les affaires qui leur incombent; c'est du moins ainsi qu'on l'a interprété jusqu'à présent, quoique le texte ne soit pas aussi positif. Cependant, par l'art. 8 de la loi fédérale du 22 décembre 1849 sur les relations entre les deux Conseils, on a fait une exception à cette règle, en statuant: que, pour les arrêtés par lesquels une des deux sections de l'Assemblée fédérale invite le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions, il n'est pas nécessaire d'avoir l'assentiment de l'autre section. Dans la règle, cette disposition peut être justifiée et convenable, puisque l'autre Conseil sera plus tard mis à même de se prononcer sur le fond de l'affaire. Mais, parfois, un rapport et une proposition de ce genre, qui peuvent naturellement supposer des frais, des études et des délibérations avec des tiers, sont déjà un pas considérable dans une voie où il serait fort possible que l'autre Conseil ne désirât pas s'engager. En cas semblable, l'autre Conseil aura toujours la faculté de mettre aussi en discussion l'arrêté de la première section. Un fait pareil s'est passé tout récemment, par exemple, dans la question importante où le Conseil des Etats demandait au Conseil fédéral une étude sur l'introduction d'impôts sur le tabac, les spiritueux et les billets de banque.

Au reste, avec le temps et à mesure que les affaires se multiplieront, la question de savoir s'il ne serait point opportun de faire traiter certaines d'entre elles par un

des Conseils seulement, deviendra toujours plus urgente. En Amérique, comme on le sait, le Sénat discute seul toute la politique étrangère; cependant, ce mode ne serait pas convenable pour nous. Mais il y a toute une série de traités de nature spéciale que l'on pourrait à bon droit abandonner au Conseil des Etats pour qu'il en délibérât, car il ne faut que les examiner le plus souvent en les comparant aux législations cantonales : par exemple, des traités d'extradition de criminels, d'établissement, de ressort, etc.; en revanche, les traités politiques et les traités de commerce devraient être réservés à une discussion commune. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point. Phénomène surprenant, les petites affaires accessoires vont toujours en se multipliant, en sorte qu'elles deviennent gênantes pour les travaux plus considérables. Précédemment, les Conseils avaient la grande corvée des recours, dont maintenant la plus grande partie a passé au Tribunal fédéral. Malgré cela, on ne remarque pas de changement essentiel dans le nombre des tractandas de l'Assemblée fédérale.

Les deux Conseils sont toujours convoqués pour le même jour; l'un d'eux ne peut se séparer ni s'ajourner sans l'assentiment de l'autre. Pour les deux réunions annuelles, l'une en été (le premier lundi de juin), l'autre en hiver (le premier lundi de décembre), l'époque est fixée à l'avance par la loi. Afin d'éviter la nécessité de renouveler constamment les bureaux, on fait durer la session ordinaire de juin à juin, et, quand l'Assemblée se sépare, on ne la considère dans l'intervalle que comme ajournée. La différence entre sessions fédérales ordinaires et sessions extraordinaires, dont parle souvent la Constitution fédérale, est ainsi supprimée de fait. Les Conseils peuvent d'ailleurs être convoqués dans l'intervalle, soit ensuite d'une décision d'ajournement, ou sur l'invitation du Conseil fédéral, ou sur la demande du quart des membres du Conseil national, ou sur celle de cinq cantons.

Chez nous, le Conseil fédéral doit préparer pour chaque réunion des Conseils une liste des tractandas, et en donner connaissance à temps aux députés. Cette liste sert de base à la répartition des affaires entre les deux Conseils, ce qui est toujours leur premier soin après s'être constitués. Une des particularités de notre système des deux Chambres est que, pour une partie des tractandas, la priorité appartient au Conseil national, pour l'autre, au Conseil des Etats, ce qui est avantageux pour l'expédition des affaires.

Il est d'usage chez nous que les deux Conseils renvoient toutes les affaires à l'examen préalable de commissions désignées le plus souvent par les bureaux des Conseils, parfois même déjà d'avance, afin qu'elles puissent à temps se familiariser avec le sujet. On a généralement l'habitude, dans les Conseils suisses, de nommer pour les commissions un rapporteur allemand et un rapporteur français, au moins pour toutes les affaires d'une certaine importance. Suivant les cas, les rapports peuvent être présentés oralement ou par écrit.

Pour une délibération *in pleno*, la Constitution prescrit la présence de la majorité absolue des membres, et c'est alors la majorité absolue des députés présents qui décide. Une loi spéciale sur les relations entre les deux Conseils règle la marche ultérieure des affaires. Quand le Conseil auquel appartient la priorité d'une affaire l'a terminée, il en transmet le résultat à l'autre Conseil. Si ce dernier est d'accord, il l'annonce au premier Conseil, qui envoie alors l'arrêté au Conseil fédéral pour exécution. S'il y a des divergences, il les communique au premier Conseil, qui en fait l'objet d'une nouvelle discussion. Mais, dans cette seconde délibération, on n'aborde plus les dispositions d'une loi ou d'un arrêté sur lesquels les deux Conseils sont déjà d'accord, à moins que des modifications adoptées sur d'autres points ne le rendent nécessaire. Le résultat de la seconde délibération est de nouveau communiqué à

l'autre Conseil, et l'on continue ainsi jusqu'à ce que les Conseils soient d'accord ou jusqu'à ce qu'ils déclarent vouloir *persister définitivement* dans leurs opinions divergentes. Dans le dernier cas, il n'y a rien de fait, et les actes en restent là, jusqu'à ce que la question soit reprise d'un côté compétent, en la manière prescrite par la législation.

L'accord final est la règle générale; aussi a-t-on l'habitude de se faire des concessions réciproques. Il est vrai qu'elles se font parfois aux dépens de principes qui ont été très accentués au début. Dès lors, vers la fin d'une session, où la navette législative passe et repasse fiévreusement, les hommes à principes stricts passent des heures pénibles, car l'on ne peut nier que parfois les derniers jours d'une session d'une Assemblée fédérale ne ressemblent plutôt à un marché de friperies qu'à une assemblée législative. Toutefois nous ne voulons pas blâmer le sentiment fédéral qui se retrouve finalement au fond des conclusions adoptées par gain de paix « avec sacrifices ». Ce qui est pénible, c'est que le plus souvent ces décisions sont prises par des assemblées tellement réduites que le résultat n'est qu'un jeu du hasard. Les Conseils devraient chercher, par des dispositions sévères, à prévenir les absences, surtout pendant les huit derniers jours d'une session. Peut-être serait-il convenable aussi de limiter tout le mode de procéder susindiqué à trois délibérations pour chaque Conseil, et d'écarter ainsi les délibérations sur la persistance définitive, qui engendrent parfois des positions tout à fait fausses.

Dans les deux Conseils, les délibérations sont libres et sans entraves, et les votations des deux parts ont lieu d'après la maxime éventuelle. Il n'y a pas de rapport final des rapporteurs, ni d'autres prérogatives de discussion. Sur toutes ces questions, nous renvoyons aux explications détaillées que nous avons données dans la première partie de cet ouvrage.

En revanche, nous devons parler encore d'un mode tout à fait particulier de la coopération de nos deux Conseils, qui ne se rencontre dans aucun pays du monde où règne le système des deux Chambres: il s'agit de la réunion des deux Conseils pour traiter certaines affaires, sous le nom d'*Assemblée fédérale unie*. Ce point est traité dans l'art. 92 de la Constitution fédérale. Voici ce mode, qui, déjà à cause de ce qu'il a de particulier, mérite un examen plus approfondi. Lorsqu'il s'agit des élections du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du chancelier de la Confédération et du général en chef d'une armée qui entre en campagne, de l'exercice du droit de grâce et d'une décision sur un conflit de compétence entre les Autorités fédérales, les deux Conseils se réunissent pour délibérer en commun sous la direction du président du Conseil national.

La réunion a lieu dans la salle du Conseil national, et les scrutateurs des deux Conseils concourent aux opérations électorales. Dès que la présence de la majorité des membres des deux Conseils est constatée, l'Assemblée procède comme un *même corps*, et décide à la majorité des membres présents. Il faut renoncer à vouloir juger cette institution, qui n'a pas sa pareille au monde, d'après aucun principe. La Constitution helvétique, quoique constitution d'un Etat unitaire, avait expressément interdit une réunion de cette nature (art. 69: « En aucun cas, les deux Conseils ne peuvent se réunir dans une même salle. ») Il faut prendre cette disposition anormale telle qu'elle est, comme le produit d'une situation embarrassée. Dans les deux Conseils séparés, certains objets, comme par exemple les élections, pourraient conduire à des divergences difficiles à résoudre, tandis qu'ici le besoin qui prédomine est celui d'un résultat définitif accéléré.

Mais il n'en est pas moins vrai qu'on abandonne ainsi, à proprement parler, les principes constitutionnels suprêmes, particulièrement le principe de l'égalité de représen-

tation des deux souverainetés, qui découle nécessairement de la double souveraineté. Depuis la Constitution de 1848, qui a créé ce monstre politique, l'anomalie est devenue encore beaucoup plus criante, parce que la proportion entre le Conseil national et le Conseil des Etats a été considérablement réduite par l'augmentation du premier.

Avec un peu de bonne volonté, on pourrait facilement obvier à cet inconvénient. Et d'abord, quant aux conflits de compétence, il n'existe pas le moindre motif qui empêche de les faire résoudre par les Conseils séparés, comme c'était toujours la règle autrefois, lorsque l'Assemblée fédérale avait encore à s'occuper de conflits semblables en masse.

L'exercice du droit de grâce pourrait également avoir lieu dans une délibération séparée, ou serait mieux encore l'attribut d'une « commission de grâce », choisie dans le sein du Conseil fédéral et des deux Conseils législatifs, comme il en existe une à Genève. Il y aurait beaucoup plus d'ordre dans cette matière, et l'on couperait court à des discussions publiques peu convenables.

Quant aux élections, s'il s'agissait d'une coopération égale des deux souverainetés, et que l'on voulût la réaliser par la réunion de leurs représentants, il faudrait procéder par le moyen de Comités d'égale force pris dans les deux Assemblées (semblables aux délégations en Autriche-Hongrie), par exemple 30 à 40 membres de chaque Conseil.

B. Gouvernement fédéral.

L'ancienne Confédération ne connaissait presque pas l'organe que l'on appelle aujourd'hui gouvernement. C'était la Diète qui en tenait lieu. Les affaires du Vorort directeur, Zurich, étaient d'une nature purement formelle. Toutefois l'on comprend que, suivant les cas, une certaine influence pouvait s'exercer sur le fond même des questions résolues.

En revanche, à l'époque de l'Helvétique, la Suisse reçut un gouvernement tout formé, consistant en un Directoire de cinq membres; outre cela, ce dernier nomma encore quatre ministres pour l'administration de l'Etat; plus tard, ce nombre fut porté à six. Cette institution correspondait à l'organisation analogue du gouvernement de la république française.

Avec l'Acte de médiation de 1803, nous eûmes un *landammann de la Suisse* (quelque chose d'analogue au Consulat, qui, dans l'intervalle, avait été créé en France). C'était toujours l'avoyer ou le bourguemestre du canton directeur qui était investi de cette dignité, et celle-ci passait successivement, d'année en année, à chacun des six cantons directeurs nommés plus haut. Le landammann représentait surtout la Suisse au-dehors, puis il était président de la Diète; mais il avait aussi à l'intérieur quelques fonctions politiques indépendantes et même des fonctions administratives.

Avec la Confédération de 1815, le landammann disparut de nouveau. Il n'y eut plus que trois Vororts (Zurich, Berne et Lucerne), qui se succédaient tous les deux ans. L'avoyer ou le bourguemestre du Vorort était président de la Diète, et, comme dans les trois Vororts le chef de l'Etat était remplacé tous les ans, le président de la Diète changeait de la même manière: On laissait aux Vororts le soin de s'organiser pour les affaires fédérales comme ils l'entendaient, et, en conséquence, chacun des trois cantons instituait un Conseil d'Etat, nommé le Conseil du Vorort, pris dans son gouvernement, et qui, avec le président de la Diète, pourvoyait aux affaires générales. Mais, en général, c'était encore la Diète qui décidait des affaires essentielles; toutefois, elle avait déjà pris l'habitude de donner au Vorort certains pleins-pouvoirs pour les moments où elle n'était pas réunie, et elle pouvait aussi adjoindre encore au Conseil du Vorort, pour l'exécution

d'affaires fédérales importantes, des représentants fédéraux, dont la nomination était réglée par l'art. 9 du Pacte fédéral. Dans ce dessein, les cantons se partageaient en six groupes, qui désignaient tour à tour ces représentants. Dans la suite, cette institution disparut; il est vrai que l'art. 74, § 3 de la Constitution fédérale de 1848, plaçait encore la nomination de représentants fédéraux dans la compétence de l'Assemblée fédérale. Mais ces nominations ne se produisirent plus, et, lors de la révision de 1874, cette disposition a été abandonnée (art. 85).

Le Pacte fédéral de 1815 contenait donc une disposition qui permettait la coopération des Etats avec le Vorort, pendant le temps où la Diète n'était pas réunie. Mais il en renfermait une autre, beaucoup plus importante dans la pratique, instituant une *Chancellerie fédérale* permanente, composée d'un chancelier et d'un secrétaire d'Etat nommés par la Diète. Ces fonctionnaires constituaient sans doute la Chancellerie de la Diète, mais ils formaient en outre la Chancellerie des Vororts. Comme ils représentaient l'élément permanent au milieu des mutations des Vororts, et qu'ils connaissaient à peu près seuls l'enchaînement des faits; qu'ils possédaient, de plus, la connaissance formelle de la marche des affaires et des usages diplomatiques, ils étaient proprement les personnes les plus influentes dans l'organisation de 1815. Ainsi se préparait peu à peu un gouvernement fédéral spécial, qui naquit réellement avec la Constitution fédérale de 1848, sous la forme d'un *Conseil fédéral* de sept membres, entièrement détaché de l'organisme cantonal, avec siége fixe à Berne.

Voici quelle est l'organisation de cette autorité. Elle a à sa tête le président de la Confédération et le vice-président, tous les deux nommés pour un an, et, en cette qualité, non rééligibles l'année qui suit. D'après un usage constamment suivi jusqu'ici, le vice-président prend

l'année suivante la place du président sortant de charge. Celui-ci ne peut-être immédiatement nommé vice-président. Le titre indique que l'on n'a pas voulu voir dans le président de la Confédération le président du Conseil fédéral seulement. On lui accorde dès lors certains droits d'honneur; ainsi, dans les solennités, il a la préséance; les invitations à des fêtes ont lieu en son nom; il porte le titre d'Excellence. Cependant ce titre n'est guère employé que dans les relations avec l'extérieur. Mais au point de vue pratique, on n'a pas développé davantage cette idée; à cet égard, il n'est réellement que président du Conseil fédéral; un département particulier lui est attribué comme aux autres membres du Conseil, savoir le département politique.

Les membres du Conseil fédéral peuvent être choisis dans quelque canton que ce soit; cependant, jamais plus d'un membre dans le même canton. Ils ne doivent revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer une autre profession. Ils reçoivent leur traitement de la Caisse fédérale (actuellement 12,000 francs, avec un supplément de 1,500 francs au président de la Confédération). Les membres du Conseil fédéral ne peuvent plus faire partie des Conseils; en revanche, ils ont le droit de libre entrée dans les deux Conseils, et ils peuvent, s'ils le veulent, prendre part à leurs délibérations, avec le droit de faire des propositions. Le Conseil fédéral ne peut délibérer que lorsqu'il y a au moins quatre membres présents.

Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour un certain temps fixe, et il n'est pas possible, à moins d'un crime, de leur ôter leur place pendant ce temps. La durée de leurs fonctions est de trois ans, comme pour les membres du Conseil national, et le renouvellement du Conseil fédéral suit immédiatement celui du Conseil national; l'élection a lieu par les Conseils réunis. Sont éligibles

tous les Suisses qui peuvent être élus au Conseil national. Les ecclésiastiques ne sont donc pas éligibles (à moins qu'auparavant ils n'aient renoncé à leur vocation), ni les personnes qui sont exclues du droit de citoyens actifs. Il n'est point stipulé d'âge, ni d'autres qualités, comme pour les membres du Directoire helvétique, qui devaient avoir 40 ans et, en outre, être mariés ou veufs.

L'administration fédérale est répartie en sept départements (actuellement politique, justice et police, intérieur, militaire, finances et péages, chemins de fer et commerce, postes et télégraphes). Chaque département a pour président un membre du Conseil fédéral. « Mais cette répartition a uniquement pour but, » ainsi que le porte la Constitution fédérale, art. 103, « de faciliter l'examen et l'expédition des affaires; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité. »

Quand on examine cette création de l'année 1848, l'on ne peut pas nier qu'en général elle correspondait au développement historique et aux conditions naturelles de la Suisse. A notre avis, elle forme l'élément principal de la transformation de 1848. Ce n'est que par la création de cette autorité permanente et autonome, indépendante de la vie cantonale, que la Confédération a pris conscience de son existence politique particulière. Aussi longtemps que la vie politique de la Confédération n'a pas été séparée de la vie cantonale, mais a été rattachée très étroitement, par la direction du Vorort, à la vie particulière de ce Vorort, elle ne pouvait pas parvenir à un développement autonome; aussi ne devint-elle pas le bien tout-à-fait commun de la nation. En déliant ces nœuds, la Constitution de 1848 mit à la base la parfaite égalité de droit des cantons, en refoulant les intérêts particuliers des cantons directeurs. Ce développement n'était nullement une affaire qui allât de soi; nous voyons, par exemple, que, dans l'empire allemand, le développement a été

tout autre. En effet, avec le casque prussien, la Confédération germanique a revêtu le caractère d'une hégémonie prussienne. Si l'on disait que nous avons quelque chose d'analogue parce qu'on a choisi le chef-lieu du canton le plus grand pour siége du gouvernement fédéral, nous ferions remarquer que le fait de la séparation complète du gouvernement fédéral d'avec le gouvernement cantonal, constitue chez nous une différence considérable. Il est fort possible qu'en maintes occasions l'on ait cherché à exercer, du terrain cantonal bernois, une influence dominatrice sur la politique fédérale (c'est une tentative de ce genre qui a donné lieu à la fameuse exclamation de Druey : « La Confédération est au-dessus du Moutz ! »), mais on ne peut guère supposer qu'une tendance semblable l'emporte jamais d'une manière durable; elle amènerait presque nécessairement une crise intérieure.

Quant aux détails de l'organisation du Conseil fédéral, il est permis de douter qu'elle soit également réussie dans toutes ses parties et qu'on puisse la conserver dans son état actuel. On s'est plaint d'abord que les sept plus grands cantons se soient créé, dans le nombre sept des conseillers fédéraux, un certain privilége, pour prendre seuls possession du gouvernement fédéral. Le Dr Blumer, qui a concouru à cette création, dit, dans son livre sur le droit fédéral, qu'il a été frappé de cette tendance. C'est d'ailleurs un fait que, sauf quelques exceptions isolées, les cantons les plus grands fournissaient autrefois les membres du Conseil fédéral. Toutefois, ce fait s'est déjà considérablement modifié ; il n'y a plus aujourd'hui que trois cantons qui aient toujours eu un représentant dans le Conseil fédéral, Zurich, Berne et Argovie, et nous sommes persuadé que, s'il le fallait, l'Assemblée fédérale ne se gênerait pas beaucoup pour passer aussi par dessus ces trois cantons, si elle trouvait ailleurs de meilleurs candidats.

Il a déjà été question de remettre aux mains du peuple la nomination du Conseil fédéral. En 1848, cette proposition n'est demeurée en minorité que d'une voix. En général, nous sommes, comme nous l'avons déjà dit dans la première partie de cet ouvrage, partisan du système de l'élection du gouvernement par le souverain. Le régime parlementaire, avec son jeu de coteries et de coulisses, a incontestablement perdu de son crédit auprès des masses, et l'on entend souvent formuler le vœu de posséder un Conseil fédéral indépendant des coteries de l'Assemblée fédérale. Mais nous ne cacherons pas que, dans la Confédération, les choses sont un peu différentes. Le peuple ne forme qu'une partie du souverain ; les cantons forment l'autre partie. Pour être conséquent, il faudrait donc instituer une élection combinée. Le conseiller à élire devrait avoir les voix de la majorité du peuple et de la majorité des cantons, ce qui, pour plusieurs nominations, conduirait nécessairement à des complications. Si l'on en venait jamais à une idée pareille, il faudrait restreindre l'élection à une seule personne et trouver d'autre part des correctifs à une accumulation de pouvoir trop considérable.

Une seconde face de l'organisation actuelle trahit des inconvénients d'un autre genre. Lorsque la Constitution fédérale de 1848 posa le principe que la division du Conseil fédéral en départements avait uniquement pour but de faciliter l'expédition des affaires, mais que les décisions devaient émaner du Conseil fédéral comme autorité, elle n'avait en vue que des relations encore tout à fait simples. Par suite de l'augmentation croissante des affaires dans chaque département, cette disposition est devenue depuis longtemps déjà, pour tous les grands départements, une fleur de rhétorique, une illusion. Le département militaire et celui des postes, par exemple, exercent, à eux seuls, une compétence très étendue, et cette posi-

tion devrait, à proprement parler, être régularisée d'une manière légale et constitutionnelle[1].

Mais ce qui est beaucoup plus important, c'est que les présidents des départements trop occupés ne peuvent pas trouver le temps de consacrer aux affaires l'attention que la Constitution réclamerait d'eux. De là résulte ce grave inconvénient, qu'avec ces sept départements, l'unité de l'autorité générale se perd en grande partie et ne se trouve plus représentée que dans le président de la Confédération tout au plus, quand celui-ci est un homme d'une capacité de travail hors ligne et qu'il possède au plus haut point le coup d'œil qui permet d'embrasser l'ensemble de l'administration[2]. On sentira toujours davantage en Suisse la nécessité de diviser le gouvernement en deux parties : un petit collége de 3 ou 5 membres, qui ne s'occupe que de la direction de l'ensemble, développe la Constitution, surveille l'administration et donne le ton pour la direction politique à l'extérieur et à l'intérieur; et un certain nombre de directeurs distincts pour les branches d'administration les plus essentielles, contre les décisions desquels l'on puisse trouver un recours auprès de ce collége, qui aurait une position tout à fait indépendante. En d'autres termes, nous sentons le besoin de voir la Confédération revenir à cette institution qu'a déjà connue l'Helvétique, dans la distinction entre directeurs et ministres, et qui, à notre connaissance, ne manque dans aucun autre Etat fédératif. La seule différence qu'il y ait, c'est

[1] Il est remarquable qu'en Allemagne on ait fait la même expérience. Lors de la discussion de la loi sur le remplacement du chancelier de l'empire, celui-ci s'est opposé de toutes ses forces à la tentative d'imposer à l'empire l'anarchie ministérielle qui existe en Prusse.

[2] Depuis que nous avons écrit ceci, le Conseil fédéral a présenté un projet de loi sur la réorganisation du Conseil fédéral. Mais il ne contient en général qu'une modification dans la répartition des affaires entre les différents départements et laisse intacts les défauts intérieurs, en sorte que nous ne pouvons pas corriger le tableau que nous en avons fait.

que, dans les autres Etats fédératifs, la direction de l'ensemble se trouve dans la main d'un seul, au lieu d'appartenir à un collége. Tel est le cas de l'Amérique du Nord, Etat républicain; et non-seulement des Etats-Unis, mais encore des autres Etats fédératifs américains. Ce système est incontestablement préférable au nôtre, car nous confondons deux fonctions tout à fait différentes. Le talent pour la direction politique et l'habileté pour l'administration peuvent se trouver çà et là réunis chez des hommes très capables: mais l'on se trompe, lorsque, sans nécessité, l'on réunit ces deux fonctions, car l'activité d'esprit n'est pas la même dans les deux cas. L'administration exige de la pénétration dans les détails et une connaissance exacte de ceux-ci; la direction politique réclame, au contraire, que l'on s'élève au-dessus des détails, que l'on ne perde pas de vue le but, les points de vue qui dominent l'ensemble. La politique qui veut poursuivre ces deux buts simultanément ressemble au chasseur qui court deux lièvres à la fois; il est presque sûr de les manquer tous les deux.

Comme il règne chez nous une certaine antipathie pour un pouvoir trop considérable conféré à un seul individu, nous ne voudrions pas affirmer que la direction unique dût être confiée aux mains d'un seul, quoique ce système soit, à proprement parler, le plus conséquent, et que la grande responsabilité qui pèse sur un tel homme et que chacun peut reconnaître, soit bien propre à calmer les scrupules qu'éveille le pouvoir d'un seul, surtout s'il est de courte durée. Mais nous croyons pouvoir affirmer, avec une pleine certitude, que la distinction entre le gouvernement proprement dit et l'administration courante serait, pour la vie politique fédérale, un grand bien, si l'on pouvait ne pas perdre de vue que le gouvernement a besoin d'un changement fréquent, tandis que l'administration réclame une certaine fixité. On ferait aussi dispa-

raître par là l'inconvénient qui résulte actuellement du changement annuel des départements, changement extrêmement fâcheux, surtout pour le département politique. Si une certaine fixité doit être établie quelque part, c'est dans la politique extérieure, mais cela est naturellement incompatible avec le changement annuel des départements. D'ailleurs l'inconvénient de ce changement perpétuel n'est pas moins grand dans les autres branches de l'administration, et si, par exemple, l'administration des postes fédérales, qui fournissait annuellement, vers 1870, un revenu net d'environ deux millions de francs, a vu dès lors ce revenu descendre pour ainsi dire à zéro, c'est certainement au système du changement des départements que l'on doit attribuer en grande partie la ruine d'une de nos plus belles sources de revenus.

Nous voudrions encore mettre en garde contre l'idée foncièrement erronée que l'on puisse, en fin de compte, arriver au même but avec un secrétaire capable, car le grand inconvénient de ce système est qu'il manque d'une responsabilité bien nette attribuée à quelqu'un. En fait, il livre le chef responsable aux mains du secrétaire irresponsable, et il enlève au premier la force d'exercer une surveillance et un contrôle sur les subordonnés, dont il devient dépendant. Rien ne fortifie et en même temps ne modère plus un homme que le sentiment de la responsabilité, et l'on doit envisager comme condamnable tous les systèmes qui affaiblissent et paralysent ce sentiment.

Nous nous sommes déjà exprimé en détail, dans la première partie de cet ouvrage, sur les différentes missions d'un gouvernement; nous y revenons dans l'examen des compétences de la Confédération. Le fait que le gouvernement n'est pas simplement un pouvoir exécutif est encore plus manifeste pour le gouvernement fédéral, déjà parce qu'ici la politique extérieure joue un rôle beaucoup plus considérable.

Quant à la position du Conseil fédéral vis-à-vis de l'Assemblée fédérale, elle correspond en général à la position des gouvernements cantonaux vis-à-vis de leurs Grands Conseils, avec une exception qui a sa raison d'être dans les circonstances antérieures. Comme, dans l'ancienne Diète, le pouvoir législatif et le pouvoir gouvernemental se trouvaient juxtaposés sans être séparés, on s'était accoutumé à s'adresser pour toutes choses à cette instance suprême, et l'on ne se rendit pas bien compte que, dans la nouvelle Confédération, la distinction des deux pouvoirs devait aussi avoir pour conséquence une délimitation plus tranchée de leurs compétences. On posa donc le principe étonnant que l'on peut « recourir » de toutes les décisions du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, et comme la toute-puissance qui en résulta flattait singulièrement le sentiment que l'Assemblée fédérale avait de sa force, elle ne se décida pas volontiers à prêter les mains à une restriction de ce système de recours. En 1865 encore, une proposition de remettre en d'autres mains au moins les recours de droit public, fut rejetée à une grande majorité. Ce ne fut que lors de la révision de 1874, après que ces recours, en se multipliant, furent devenus un fardeau accablant, que l'on réussit à en attribuer une partie au Tribunal fédéral; nous en parlerons plus loin en détail. Mais on ajouta à l'art. 113 : « Sont réservées les contestations administratives, à déterminer par la législation fédérale »; et quand on en vint à fixer cette distinction légale, le vieil homme se réveilla avec force dans l'Assemblée fédérale, et elle se réserva certains domaines, par exemple celui des conflits religieux et confessionnels, qui, nulle part au monde, ne sont envisagés comme affaires administratives. Mais quant aux conflits qui n'avaient pas été attribués au Tribunal fédéral, on en resta à l'ancienne règle, d'après laquelle on peut recourir des décisions du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale.

Cet état de choses, que l'on peut désigner du nom de « Confusion organique des pouvoirs », est nuisible dans la pratique, parce qu'en général il dénature la position des deux corps politiques, qu'il fait du Conseil fédéral une instance inférieure de l'Assemblée fédérale, développe chez celle-ci d'une manière tout à fait anormale le sentiment de sa puissance, et rend douteuse la responsabilité qu'il paralyse. Pour supprimer ces fausses doctrines, il serait désirable que l'on délimitât d'une manière bien nette les compétences des deux pouvoirs, en écartant tout ce système de recours. On peut, si cela paraît utile, étendre d'une autre manière la sphère d'action de l'Assemblée fédérale ; en soi, la question de savoir laquelle des deux autorités décide une affaire n'a pas une très grande importance, mais ce qui importe, c'est de ne pas les mettre l'une au-dessus ou au-dessous de l'autre, et d'assigner à chacune d'elles son cercle d'activité déterminé et bien circonscrit. En revanche, si l'on avait, pour l'administration, des directeurs subordonnés au Conseil fédéral, on pourrait recourir de leurs décisions à ce dernier.

Nous devons encore ici parler subsidiairement de la *Chancellerie fédérale*, à laquelle la Constitution fédérale consacre un chapitre particulier.

La Chancellerie fédérale actuelle a succédé à celle de l'ancienne Confédération, et elle porte encore les traits de cette dernière, en ce qu'elle est en même temps chancellerie de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. A sa tête se trouve un chancelier, qui est secrétaire du Conseil national et est nommé par l'Assemblée fédérale elle-même. Son remplaçant (vice-chancelier), nommé par le Conseil fédéral, est chargé du secrétariat du Conseil des Etats. La Chancellerie fédérale est d'ailleurs sous la surveillance plus spéciale du Conseil fédéral. Quoique ces conditions puissent donner lieu peut-être à des observations au point de vue rationnel, d'autre part, l'union a de

grands avantages pratiques, et dès lors il n'y a pas lieu de détruire le lien qui rattache l'assemblée législative au gouvernement de la Confédération. La Chancellerie fédérale est demeurée comme son prédécesseur le conservateur des formes et des usances diplomatiques.

C. Tribunal fédéral.

L'histoire du développement de cette institution n'intéresse pas seulement la Suisse ; elle a une portée plus générale, comme l'a déjà reconnu Robert von Mohl dans un excellent mémoire : « Essai historique sur les tribunaux fédéraux », inséré dans la *Revue de Tubingue pour les sciences politiques* (1870), mais qui, malheureusement, n'a pas pu embrasser la dernière phase de notre développement. En effet, aucun Etat fédératif de l'Ancien ni du Nouveau-Monde n'a eu, sous ce rapport, un développement aussi riche de phases et de formes diverses que la Confédération suisse.

L'expérience démontre que, dans presque tous les Etats, le développement juridique ne commence pas tant par la fixation du droit que par l'institution d'un *juge*. Au début, le juge est une sorte de prêtre qui reçoit la connaissance du droit par une révélation divine directe qu'il ne fait que proclamer. Il est aussi, en vertu de son serment, mystérieusement lié à la divinité, qui lui parle aussi bien par la voix de la conscience que par le moyen de la raison. Il en était ainsi dans la Confédération. Jusqu'à nos jours, on comprenait, sous le nom de « Droit fédéral », l'organisme qui était destiné à maintenir le droit dans la Confédération ; mais, sous ce nom, l'on comprenait moins des règles de droit positif que la procédure et la sentence judiciaires, car jusqu'à aujourd'hui, nous n'avons que des rudiments sporadiques d'une législation juridique fédérale. Le droit fédéral avait pour but d'exclure du sein des Etats confédérés la défense personnelle, et d'établir

des institutions destinées à prévenir et à résoudre les contestations entre les Etats. C'était donc une institution de *droit public*, qui primitivement ne visait ni le droit privé, ni le droit pénal. Quant à la justice à rendre à l'intérieur des cantons, c'était l'affaire de ces derniers.

Les premiers rudiments de cette institution se rencontrent déjà dans les plus anciens documents des trois cantons primitifs de 1291 et de 1315, et sous une forme très particulière. « S'il s'élevait, disent ces actes, « une mésintelligence ou une guerre entre ces confédérés, les meilleurs et les plus sages (dans le texte latin « prudentiores », texte allemand « die Wizigsten ») viendront et apaiseront la guerre ou la discorde à l'amiable et selon le droit. » On prévoit donc qu'il y aura des juges qui s'attribueront eux-mêmes le mandat de juger; ils seront, dans le domaine juridique, ce que sont, dans un incendie, des gens qui courent au feu. La discorde imminente ou déchaînée est traitée comme un feu qui doit être étouffé immédiatement, avec l'aide de tous, avant qu'il s'étende davantage. Tous ceux qui croient pouvoir y contribuer en quelque manière sont invités à le faire.

Quelque confuse qu'une telle organisation puisse paraître à notre siècle raffiné, personne ne pourra méconnaître ce qu'elle renfermait au fond de digne et de vraiment populaire; il nous reste d'ailleurs, d'une période un peu postérieure, un exemple éclatant d'une pareille intervention tout à fait libre de la part d'un simple particulier dans une contestation de droit public. Nicolas de Flue n'avait aucun mandat quelconque pour arranger le différend qui s'était élevé entre les Confédérés après les guerres de Bourgogne; il n'agissait qu'en vertu de la stipulation indiquée ci-dessus, et, d'après les termes du Recès de la Diète, il paraît s'être donné beaucoup de peine pour pacifier les esprits pendant longtemps, même pendant des années, jusqu'au moment où il réussit à éteindre l'incen-

die, comme l'a démontré tout récemment, d'une manière péremptoire, de Segesser, dans un mémoire cité plus haut.

Il est dans la nature des choses que l'on ne se soit pas pressé en foule pour remplir ces fonctions judiciaires volontaires, auxquelles étaient appelés non pas les hommes de partis ardents (car le proverbe dit: « fougueux n'est pas sage »), mais les citoyens paisibles, et que les magistrats et les personnes qui avaient pour cela une « vocation intérieure » y aient seuls pris part; la chose était moins grave, le premier but indiqué étant l'arrangement d'une contestation « à l'amiable » et le jugement « selon le droit » ne venant qu'en seconde ligne. Il faut en outre remarquer que, dans ce dernier cas, une grande responsabilité était attachée au jugement, car il était prescrit « que pour l'exécution, les autres confédérés devaient se mettre du côté de celui qui avait accepté la sentence et contre celui qui y contreviendrait. »

Cette première forme des tribunaux fédéraux, qui apparaît dans les alliances des trois Etats, a quelque chose d'une idylle patriarcale; c'est l'assistance de bons voisins, chez lesquels la bonne volonté générale supplée abondamment aux formes défectueuses. La justice fédérale conserva encore ce caractère lors de l'entrée dans la Confédération du quatrième Etat forestier, Lucerne, à l'occasion de laquelle les Länder, toujours mus par quelque méfiance envers la ville, se réservèrent du reste de régler entre eux leurs propres querelles.

En revanche, avec l'entrée de la ville impériale de Zurich dans la Confédération (1351), nous abordons une seconde phase du développement du droit fédéral, qui, sous différentes formes, fit règle jusqu'en 1848; il s'agit du règlement des contestations par des *tribunaux d'arbitres*. Ces tribunaux étaient alors en usage dans toutes les Confédérations des villes; ils ne sont donc pas une invention

de la Confédération suisse. En revanche, c'est elle qui, dans la suite, les a conservés le plus longtemps, comme l'a déjà fait ressortir, dans son ouvrage sur le droit des gens, le célèbre Vattel. A la place du juge siégeant en vertu d'une vocation intérieure, apparaît, dans le tribunal arbitral, le juge appelé par une vocation extérieure. On peut se demander lequel de ces deux juges est, à proprement parler, le meilleur? Cependant l'on ne peut méconnaître que des Etats plus éloignés les uns des autres et liés par des rapports déjà plus complexes, aient été presque nécessairement poussés à ce changement. L'idylle ne convient pas à toutes les formes de la vie, quelque rafraîchissant d'ailleurs que soit pour le cœur un coup d'œil rétrospectif sur sa simplicité naturelle.

La fonction de juge arbitre est belle, car elle témoigne d'une grande confiance dans le juge choisi par l'une des parties. Mais c'est précisément là ce qui fait la faiblesse de cette institution. En effet, la partie qui n'a pas nommé ce juge nourrit ordinairement à son égard une méfiance également grande, la confiance de la partie adverse la faisant douter de l'impartialité de cet arbitre. Et l'on ne peut nier qu'en pratique, aujourd'hui encore, dans la plupart des arbitrages, les arbitres choisis par l'une des parties ne se prononcent pour la cause de celle-ci, et qu'alors le jugement final ne procède du juge préposé au tribunal arbitral que l'on nomme surarbitre (autrefois « l'homme commun »).

Commençons l'exposé de l'organisation des tribunaux d'arbitres par les choses accessoires. Dans presque toutes les lettres d'alliance, on trouve soigneusement déterminé le *lieu* où les arbitres doivent se réunir. En effet, ce point n'est pas indifférent. Tout homme est, jusqu'à un certain point, dépendant de son entourage, d'où il tire chaque jour son aliment spirituel; involontairement il subit l'influence de l'esprit de ceux avec lesquels il vit. Le lieu où

siége le tribunal d'arbitres doit être le plus possible un endroit entièrement neutre. Zurich et les Cantons forestiers désignaient comme lieu de réunion pour leurs tribunaux d'arbitres, le monastère d'Einsiedeln. Il y avait là une imitation vraisemblablement involontaire des assemblées arbitrales des Grecs *(Amphictions)*, qui avaient coutume de se réunir autour d'un sanctuaire national. Le jugement recevait, du lieu où il avait été rendu, une sorte de consécration religieuse. Berne et les Cantons forestiers désignaient le village de Kienholz et Zofingen, localités neutres situées entre les deux parties. Dans les alliances postérieures, Baden en Argovie est souvent nommé. On évite régulièrement les chefs-lieux des cantons.

Le nombre des juges à désigner par chacune des parties est d'ordinaire fixé à deux. Dès lors, c'est devenu pour toutes les affaires importantes un usage constant, même dans les relations privées ordinaires. Pour des affaires moins importantes, on se contente cependant d'un juge à désigner par chacune des parties.

De bonne heure déjà, on a prévu le cas où les arbitres ne seraient pas d'accord, ou, comme s'expriment les documents, « où ils se heurteraient » *(stössig)*, et l'on a cherché soit à prévenir ce mal, soit à en écarter les effets.

Comme moyen préventif, on déliait les arbitres du serment de fidélité prêté à leur gouvernement et on leur promettait qu'ils n'auraient à souffrir aucun dommage pour leur jugement; puis ils juraient, au nom de Dieu et des saints, de rendre leur sentence sans délai, et de juger à l'amiable et selon le droit.

Pour écarter une divergence entre les arbitres, on procédait de différentes manières:

1° Dans l'alliance de Zurich avec les Waldstätten, on stipula que les quatre juges devaient d'abord chercher à se mettre d'accord ou à former entre eux une majorité. Mais si les voix étaient égales, on devait procéder à l'élec-

tion d'un surarbitre. Dans l'alliance de Berne avec les Waldstätten, au contraire, c'est d'abord le surarbitre qui est élu, puis les parties lui adjoignent les autres arbitres. Le dernier système, qui, dès le début, prévoit la composition complète du tribunal d'arbitres, et qui remet déjà toute la procédure en des mains impartiales, est incontestablement le meilleur, et c'est aussi celui qui, dans la suite, l'a emporté.

2° Quant au mode employé pour l'élection du surarbitre, il y avait différents systèmes:

a) Libre choix par les quatre arbitres (Zurich et Waldstätten);

b) Choix limité par les mêmes personnes. Dans l'alliance avec Rottweil, il est stipulé que le surarbitre devra être pris dans les villes de Saint-Gall ou de Mulhouse, par conséquent dans des villes alliées. Il est de même statué dans l'alliance de 1584 entre les villes de Zurich, Berne et Genève, que le surarbitre devra être choisi dans le petit Conseil des villes de Saint-Gall, Mulhouse ou Bienne.

c) Choix par les parties elles-mêmes. A cet égard, l'alliance entre Berne et les Waldstätten contient un système remarquable, que Mohl fait ressortir avec raison comme témoignage de confiance naïve dans l'honorabilité générale. S'il surgit un conflit, le demandeur désigne le surarbitre, mais sur une liste de seize citoyens honorables des Waldstätten ou de l'autre côté de membres du Conseil de Berne, que présente le *défendeur*. L'élu doit ensuite jurer de juger en surarbitre. Malheureusement ce système, appliqué lors d'un conflit sérieux, l'affaire de Ringgenberg, ne soutint pas l'épreuve.

d) Ce ne fut qu'avec le Pacte de 1815 que l'on arriva au choix du surarbitre par les Etats non intéressés.

La question du choix du surarbitre est incontestablement le point essentiel de tout le système du tribunal d'arbitres, car, dans la règle, il est seul juge réel et impar-

tial. Mais il est difficile de trouver un système d'élection qui satisfasse tous les vœux. Si l'on y apporte de trop grandes complications, le système présente de grands désavantages, déjà à cause de l'ajournement du jugement, de la grandeur des frais, et pour d'autres motifs encore.

Les systèmes présentent aussi des divergences sur la question de la compétence du surarbitre. D'après l'un d'eux, le surarbitre ne pouvait que se joindre à l'un des avis en présence; d'après les autres, il était libre de prononcer son jugement comme il le trouvait bon. Le premier système met parfois le surarbitre dans une position très peu convenable.

Le système des tribunaux d'arbitres, si riche et si diversement appliqué, se serait certainement développé davantage encore dans la Confédération suisse, surtout après que la guerre de Zurich eut provoqué de nombreux conflits, si la scission religieuse n'eût pas arrêté momentanément ce développement. A plusieurs reprises, après la réformation, la Diète essaya de perfectionner ce système, mais sans résultat pratique. Il croula tout entier avec l'ancienne Confédération, et ne reprit vie qu'en 1815 avec le Pacte fédéral, qui lui donna une organisation uniforme. L'art. 5 de ce Pacte résume assez bien les réformes tentées précédemment; aussi le reproduisons-nous ici, car il fournit la meilleure conclusion à notre exposé du système général des tribunaux d'arbitres dans la Confédération.

Art. 5. Toutes les prétentions et contestations qui s'élèveraient entre les cantons sur des objets non compris dans la garantie du Pacte d'union, seront soumises au droit confédéral; la manière de procéder et la forme de droit sont réglées de la manière suivante:

Chacune des parties choisit entre les magistrats d'autres cantons deux arbitres, ou, si elles en sont d'accord, un seul arbitre.

Si le différend existe entre plus de deux cantons, chaque partie choisira le nombre d'arbitres déterminé.

Ces arbitres réunis cherchent à terminer le différend à l'amiable et par la voie de la conciliation.

S'ils ne peuvent y parvenir, les arbitres choisiront un surarbitre entre les magistrats d'un canton impartial dans l'affaire et d'où l'on n'aurait pas pris déjà l'un des arbitres.

Si les arbitres ne peuvent absolument pas s'accorder sur le choix d'un surarbitre et que l'un des cantons vienne à s'en plaindre, le surarbitre est nommé par la Diète; mais, dans ce cas, les cantons qui sont en différend n'ont pas droit de voter. Le surarbitre et les arbitres essayent encore d'accorder le différend, ou bien, si les parties s'en remettent à eux, ils décident par compromis. Aucun des deux cas ci-dessus n'échéant, ils prononcent définitivement sur la contestation selon droit.

Il ne peut être interjeté appel de cette sentence, et la Diète, en cas de besoin, la fait exécuter.

La question des frais, savoir les déboursés des arbitres et du surarbitre, doit être décidée en même temps que la question principale.

Les arbitres et surarbitres nommés d'après les dispositions ci-dessus seront déliés par leur gouvernement, pour le différend dont il s'agit, du serment qu'ils ont prêté à leur canton.

Dans les différends quelconques qui viendraient à s'élever entre les cantons, ceux-ci s'abstiendront de toute voie de fait, à plus forte raison de l'emploi des armes, et se conformeront en tout à la décision rendue.

On voit déjà par cette organisation uniforme des tribunaux d'arbitres par la Diète (car précédemment ils n'étaient institués que par les alliances individuelles), que nous approchons de la période du juge légal; et, en effet, en 1848, chose remarquable, du consentement de tous les Etats, l'on passa à l'institution d'un *Tribunal fédéral;* preuve évidente que le système des tribunaux d'arbitres

avait été reconnu insuffisant. Les inconvénients de ce système en général sont nombreux: d'abord, la formation d'un tribunal pour chaque procès et la nécessité de convenir chaque fois de certaines stipulations pour la procédure, exigent un déploiement de forces sans proportion; puis les garanties nécessaires pour une composition impartiale de ces tribunaux font défaut, et l'on n'obtient une certaine égalité des parties qu'en redoublant le mal de la composition partiale du tribunal et en le neutralisant ainsi en quelque mesure; ensuite, avec ces tribunaux de hasard, l'organisation de la procédure est défectueuse, et dès lors l'on ne s'oriente pas facilement au milieu des incidents du procès; en outre, souvent le procès traîne en longueur et devient énormément coûteux; enfin surgissent des questions de compétence et aussi des difficultés de toute espèce au sujet de l'exécution des jugements, ce qui compromet le résultat lui-même obtenu avec tant de peine. Nous ne voulons pas dire par là que des tribunaux d'arbitres ne puissent convenir là où les difficultés indiquées restent à l'arrière-plan, ou lorsque le sujet du conflit est de telle nature que ces difficultés disparaissent en partie, ou que, pour des raisons quelconques, par exemple pour avoir des juges tout à fait spéciaux et experts, l'on désire se passer des tribunaux ordinaires. Aussi, dans les Etats libres, ne met-on aucune entrave aux tribunaux d'arbitres, quand les parties les préfèrent, et ceci fait règle partout en Suisse. Dans des contestations politiques, les tribunaux d'arbitres offrent encore l'avantage d'éviter tout déploiement de force de l'autorité judiciaire, puisque le juge disparaît toujours, une fois la sentence rendue. Cette institution convient encore très bien pour des unions politiques libres. Nous aurons à parler plus tard d'un domaine où nous estimons que les tribunaux d'arbitres seraient tout à fait en place : c'est celui des contestations religieuses.

Mais quand l'association politique devient plus intime et plus solide, le progrès conduit généralement et d'une manière parfaitement naturelle au tribunal organisé légalement. On obtient par là plusieurs avantages: l'on institue ce juge pour toute une série de cas, sans égard à une cause spéciale; ceux qui le nomment sont tout à fait impartiaux; ils peuvent peser avec soin ses qualités morales et ses capacités techniques: l'on introduit un ordre fixe dans la procédure, une tradition dans le jugement au fond, et la clarté dans l'exécution: enfin, dans la vie publique, l'on trouve, dans le pouvoir du juge, un ferme boulevard contre le bon plaisir et l'arbitraire, d'où qu'ils viennent.

Ces avantages d'une organisation légale des fonctions judiciaires l'emportent de beaucoup sur les quelques inconvénients qu'elle peut présenter, surtout quand on laisse la faculté de recourir dans certains cas spéciaux à des tribunaux d'arbitres, et de récuser d'un tribunal ordinaire un juge qui, dans un cas particulier, n'aurait pas toute l'impartialité nécessaire.

Mais, avant d'examiner l'institution du tribunal fédéral créée en 1848 et développée en 1874, qui forme la troisième phase du développement de la justice fédérale, nous jetterons encore un coup d'œil sur la période de 1798 à 1815, qui a fait une brèche dans le système des tribunaux d'arbitres. Dans l'Etat unitaire de la République helvétique, de 1798 à 1803, la justice ne pouvait naturellement recevoir aucune organisation fédérale; on institua au-dessus des tribunaux cantonaux (les cantons étant envisagés comme des districts de la république une et indivisible) une cour de justice suprême composée de juges pris dans les cantons, chacun de ceux-ci en nommant un; ce tribunal jugeait les membres des autorités supérieures, prononçait sur les affaires criminelles les plus graves, et, dans les causes civiles, jouait le rôle d'une cour de cassation qui cassait les sentences des tribunaux inférieurs

frappées de nullité, soit pour défaut de compétence, soit pour vice de forme, ou pour violation de la constitution.

Avec l'Acte de médiation, cette cour de justice fut supprimée; il devint dès lors nécessaire de créer de nouveau un système fédéral pour régler les différends entre les cantons. Cela donna lieu à une institution tout à fait particulière. On pourvut à ce que les cantons pussent en première ligne s'entendre devant des tribunaux d'arbitres, sur l'organisation desquels on statua seulement que le landammann de la Suisse pouvait les nommer en dehors des sessions de la Diète, mais seulement en qualité de médiateurs (article 21). Mais, disait l'art. 36 de la Constitution, si les différends ne se terminent pas par voie d'arbitrage, c'est la *Diète* qui en décide. Dans ce dessein, après avoir terminé ses travaux ordinaires, elle se formait en cour de justice (syndicat), mais alors chacun des deux députés avait une voix, et l'on ne pouvait leur donner aucune instruction à ce sujet. Il y avait dès lors, à côté du chancelier, un greffier pour ces travaux de la Diète. Cette institution est surtout singulière en ce que, contrairement à la doctrine moderne de la nécessité de la séparation des pouvoirs, elle les confond complétement : la Diète, seule autorité législative et exécutive, étant devenue aussi par là le seul pouvoir judiciaire.

Cette institution disparut avec l'Acte de médiation; cependant elle laissa des traces et reparut d'une manière plus restreinte dans la stipulation relative aux compétences du Tribunal fédéral de 1848, comme nous le verrons bientôt.

En 1848, on était unanime, comme nous l'avons dit, pour passer du système des tribunaux d'arbitres à la fondation d'un Tribunal fédéral que la Confédération devait organiser elle-même. Cette *organisation* ne rencontra aucune difficulté. On le composa de 11 membres et de 11 suppléants, pour avoir la possibilité d'y faire une place à

chacun des cantons. On remit l'élection aux mains de l'Assemblée fédérale; la durée des fonctions fut fixée à trois ans; l'on statua que le président et le vice-président seraient nommés chaque année; que le jugement des causes pénales aurait lieu avec le concours de jurés, et enfin que les membres seraient indemnisés pour leurs fonctions au moyen de vacations. On laissa au Tribunal lui-même le soin de désigner les lieux de ses réunions.

La fixation des compétences de cette cour de justice occasionna de beaucoup plus grandes difficultés. Dès le début prévalut l'opinion qu'il ne fallait pas trop étendre ces compétences; l'on se rappelait les cas qui, sous l'empire du Pacte de 1815, avaient donné lieu à des sentences arbitrales fédérales, et ce fut surtout d'après cela que l'on détermina le champ d'activité du futur Tribunal. Au premier rang étaient les contestations civiles entre les cantons. En général, elles étaient rares; mais précisément alors, par suite du rachat des revenus postaux, il y avait en perspective toute une série de procès de cette nature. Venaient ensuite des différends entre la Confédération et un canton, qui devaient être vidés, cela va de soi, par le Tribunal fédéral. Dans cet ordre d'idées, on attribua encore au Tribunal fédéral la connaissance de différends entre la Confédération d'un côté, et des corporations ou des particuliers de l'autre, lorsqu'il s'agissait de questions importantes à déterminer par la législation fédérale; enfin la matière un peu compliquée des différends relatifs à l'heimathlosat, qui avait surtout occupé la justice fédérale. Nous en avons déjà parlé en détail dans la première partie de notre ouvrage.

On voit que la Constitution a limité d'une manière très étroite la compétence civile du Tribunal fédéral. Cependant l'art. 106 permettait à la législation fédérale de faire rentrer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral; dans la suite, la législation fit deux fois usage de

ce droit, d'abord en assignant au jugement du Tribunal fédéral les contestations pour expropriation en matière de chemins de fer, et une seconde fois les demandes en séparation de mariages mixtes. Ces objets constituèrent bientôt, en effet, les principaux travaux du Tribunal fédéral, et cependant, comme le fait déjà remarquer le Dr Blumer, ils étaient peu conformes à la position de ce tribunal. Nous aurons encore à y revenir dans le cours de notre ouvrage.

La *compétence pénale* du Tribunal fédéral fut déterminée par l'art. 104 de la Constitution de 1848, et elle est restée la même lors de la révision de 1874. L'art. 112 est rédigé d'une manière un peu plus logique, quoique au fond il soit semblable à l'ancien art. 104. Il est ainsi conçu :

Art. 112. Le Tribunal fédéral, assisté du jury, lequel statue sur les faits, connaît en matière pénale :

1° Des cas de haute trahison envers la Confédération, de révolte, ou de violence contre les autorités fédérales.

2° Des crimes et des délits contre le droit des gens.

3° Des crimes et des délits politiques, qui sont la cause ou la suite de troubles occasionnant une intervention fédérale armée.

4° Des faits relevés à la charge de fonctionnaires nommés par une autorité fédérale, quand cette autorité en saisit le Tribunal fédéral.

Nous ne reviendrons donc pas sur cette partie des compétences du Tribunal fédéral, et nous ferons remarquer seulement que tout cet appareil juridique n'a été que très rarement employé jusqu'ici. Puisse-t-il en être toujours ainsi !

La Constitution de 1848 devait régler en troisième lieu les questions de contestations *politiques* et de *droit public*, et voici les dispositions particulières qu'elle prit à ce sujet :

On établit comme règle que le Tribunal fédéral ne devait *absolument pas* s'occuper de ces différends. L'opinion qui prévalut d'abord dans la Diète constituante fut d'établir une distinction entre les différends politiques et les contestations de droit public, de réserver les premières à l'Assemblée fédérale et de remettre les secondes au Tribunal fédéral. Mais lors de la rédaction définitive, on revint de cette opinion, et l'on réserva toutes les contestations de droit public à l'Assemblée fédérale. On ne peut pas regretter que l'on se soit abstenu de faire cette distinction, parce qu'elle eût presque certainement donné lieu à des contestations interminables pour préciser ce qui est conflit politique et ce qui est conflit de droit public. Ces domaines se touchent de si près qu'une délimitation bien nette eût été presque impossible. En revanche, on aurait pu tout aussi bien attribuer toute la matière au Tribunal fédéral qu'à l'Assemblée fédérale. Cependant l'on était tellement éloigné de cette idée que l'on admit dans l'art. 101 : que, pour empêcher que l'on n'introduise des contestations de cette nature subrepticement, même pour les contestations civiles entre cantons, ou entre la Confédération et un canton, l'affaire doit être portée au Tribunal fédéral par l'intermédiaire du Conseil fédéral, et que si le Conseil résoud négativement la question de savoir si l'affaire est du ressort du Tribunal fédéral, le conflit est décidé par l'Assemblée fédérale. Cependant, l'Assemblée fédérale se réserva, par l'art. 105, la possibilité de renvoyer au Tribunal fédéral, par décision spéciale de l'Assemblée fédérale, des plaintes sur la violation des droits garantis par la Constitution fédérale. Mais pendant les vingt-cinq ans d'existence de la Constitution de 1848, on n'a fait usage de cette faculté qu'une seule fois. Il ne faut pas trop s'en étonner; car la question de savoir si, dans tel cas spécial, les plaintes devaient être renvoyées devant le Tribunal, occasionnait chaque

fois dans les Conseils de tels débats sur le principal objet en litige, que l'on estimait faire mieux d'en décider sur-le-champ.

Ainsi, sous la Constitution de 1848, tout le vaste domaine des atteintes portées aux droits garantis constitutionnellement (soit que les plaintes provinssent de particuliers ou de cantons, soit qu'elles fussent dirigées contre la Confédération ou contre les cantons, soit que les violations imputées concernassent la Constitution fédérale ou une Constitution cantonale), était entre les mains de l'Assemblée fédérale en qualité d'instance suprême, comme à l'époque de l'Acte de médiation. Avec le temps s'est établie la pratique suivante : d'abord le Conseil fédéral prononçait sur ces plaintes, puis il pouvait y avoir recours de son jugement auprès de l'Assemblée fédérale.

Il y avait là une réunion d'inconvénients majeurs. En effet, dans tous les conflits entre la Confédération et un canton, l'on n'avait pas autre chose qu'un jugement de parti pur et simple, et l'on comprend que, dans la règle, ce jugement devait être favorable à la souveraineté fédérale; mais, dans les autres cas non plus, il n'existait aucune garantie que le jugement fût prononcé selon le droit. Un jugement semblable n'est nullement l'affaire d'une autorité politique comme l'Assemblée fédérale; le motif qui prédomine chez elle est le motif politique. Si l'on doit en théorie abhorrer la maxime prêchée par Druey : « En politique, il n'y a pas de justice ! » aucun politique expérimenté ne contestera que dans la pratique elle renferme beaucoup de vrai. Le résultat injuste ne doit pas être attribué à une volonté contraire au droit, mais à l'immixtion de motifs étrangers dans le conflit; la faute réside précisément dans le choix d'un organisme qui favorise le concours de motifs semblables. Cette justice politique se manifesta dans toute sa honte, un jour

où un membre du Conseil des Etats vota de deux manières opposées dans deux recours successifs tout à fait similaires, et donna lieu ainsi à des majorités différentes, et cela, comme il l'avoua ouvertement, par des motifs purement politiques, complétement étrangers à l'affaire. Aussi Mohl a-t-il parfaitement raison de désigner, dans le mémoire sus-nommé, la judicature exercée par des assemblées politiques comme le mode le moins favorable au droit pour le règlement de conflits de ce genre. Un autre grand inconvénient de ce système, c'est que, tout naturellement, très peu de membres d'une assemblée politique ont le goût et les connaissances nécessaires pour s'occuper de pareils différends, ensorte que, comme ils doivent finalement voter eux aussi, le jugement est livré à tous les hasards possibles, et que souvent, sans même qu'on s'en doute, il subit fortement l'influence des intéressés. Cependant tout ceci n'aurait pas amené de modifications, si l'Assemblée fédérale n'avait eu affaire chaque année qu'à un petit nombre de recours de ce genre; mais ils augmentèrent d'année en année, ensorte qu'ils commencèrent à paraître par douzaines dans chaque liste de tractandas, et que les membres les plus avides de recours finirent par en être rassasiés. Nous avons déjà démontré plus haut que tout le système de la position respective des pouvoirs a été ébranlé par la transformation du Conseil fédéral en une première instance de l'Assemblée fédérale, conséquence nécessaire de ce système de recours.

Aussi, lors de la révision de 1874, chacun comprit clairement que, sur ce point, un changement était nécessaire, et qu'il fallait que les contestations de droit public fussent renvoyées au Tribunal fédéral comme instance unique. Mais ceci supposait un Tribunal fédéral fixe, avec des juges ne vivant que pour cette profession, avec un siége et un traitement déterminés, et l'on passa à la créa-

tion d'un nouveau Tribunal fédéral, avec des formes un peu modifiées et une organisation plus solide de tout point.

On jugea cependant préférable de remettre plutôt à la législation fédérale les détails d'organisation de ce Tribunal fédéral, et l'on posa seulement, dans l'art. 107, le principe que les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qu'elle doit avoir égard à ce que les trois langues nationales y soient représentées, puis l'on ajouta : « La loi détermine l'organisation du Tribunal fédéral et de ses sections, le nombre de ses membres et des suppléants, la durée de leurs fonctions et leur traitement. » On statua encore, dans l'article 108, que tout citoyen suisse éligible au Conseil national peut aussi être nommé au Tribunal fédéral, d'où il résulterait que le Tribunal fédéral ne devrait pas nécessairement être composé de juristes, ce qui sans doute n'arrivera jamais. La disposition suivante est plus importante; elle statue que les membres du Tribunal fédéral ne doivent pas siéger dans l'Assemblée fédérale (ce qui est conforme à la nature des choses, puisque l'on voulait précisément remettre entre des mains tout à fait impartiales les contestations de droit public), et que les membres du Tribunal ne peuvent revêtir aucun autre emploi, ni exercer aucune autre profession ou industrie quelconque, comme cela est également prescrit pour les membres du Conseil fédéral. Les dispositions ultérieures sur l'organisation du Tribunal sont contenues dans la loi sur l'organisation judiciaire fédérale, qui a été édictée immédiatement après l'acceptation de la Constitution fédérale revisée. Cette loi, datée du 27 juin 1874, renferme sur l'organisation du Tribunal les dispositions suivantes :

Le Tribunal fédéral se compose de neuf membres et d'autant de suppléants. Les parents ou alliés en ligne ascendante ou descendante à l'infini, ou en ligne collaté-

rale jusqu'au degré de cousin germain inclusivement, ainsi que les maris de sœurs, ne peuvent être ensemble membres ou suppléants du Tribunal fédéral. Deux personnes qui se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité ainsi prévus ne peuvent fonctionner ensemble près le Tribunal fédéral ou l'une de ses sections, soit comme juge, soit comme greffier, soit comme juge d'instruction, ou comme officier du ministère public.

La durée des fonctions des juges et des suppléants est fixée à six ans; la réélection a lieu *avant* celle du Conseil national. Les membres qui sortent sont remplacés à la première session de l'Assemblée fédérale, et le juge nouvellement élu est nommé pour le reste de la durée des fonctions de son prédécesseur. Une proposition d'introduire le renouvellement par moitié ou par tiers n'a pas obtenu la majorité.

Le président et le vice-président du tribunal sont nommés pour deux ans, une réélection n'est pas exclue.

Le Tribunal fédéral nomme pour six ans deux greffiers, dont l'un doit appartenir à la Suisse allemande et l'autre à la Suisse romande. L'un des deux doit connaître la langue italienne. Au reste, pour les procès en italien, qui sont assez nombreux, il y a un secrétaire de chancellerie appartenant à la Suisse italienne.

Pour assurer au président la faculté de voter, le nombre des membres doit être toujours impair; mais la présence de sept membres suffit pour prendre une décision valable. Aussi la convocation des suppléants est-elle relativement rare.

Pour prévenir toute agitation à l'égard de la loi d'organisation, le siége du Tribunal fédéral fut déterminé par arrêté ultérieur spécial de l'Assemblée fédérale. Il fut cependant stipulé que la ville qui serait désignée devrait fournir gratuitement, meubler et entretenir tous les locaux nécessaires, comme c'est le cas pour le siége du Conseil

fédéral et de l'Ecole polytechnique. Ce furent surtout Berne, Lucerne et Lausanne qui concoururent pour le choix du siége du Tribunal fédéral. Lausanne l'emporta, et l'on ne peut pas douter qu'en écartant ainsi toute apparence d'une dépendance ou d'une influence quelconque de la part des autorités politiques, ce choix n'ait été très avantageux pour la considération dont doit être entouré le Tribunal fédéral. Les membres du Tribunal et les greffiers sont tenus de demeurer au siége du Tribunal.

Le traitement des juges a été fixé à 10,000 francs, celui du président à 11,000, celui des greffiers de 6 à 8000 fr. Les suppléants et les autres fonctionnaires judiciaires sont indemnisés par des jetons de présence.

Outre les cas ordinaires, les juges sont récusés légalement lorsqu'ils sont intéressés au procès eux ou leurs proches parents; de même lorsque leur canton d'origine paraît comme partie au procès, non-seulement dans des procès civils, mais aussi pour des recours de droit public, ce qui conduit naturellement à de nombreux cas de récusation. Les juges peuvent aussi être récusés ou, cas échéant, se récuser eux-mêmes s'ils se trouvent, avec l'une des parties, dans un rapport d'inimitié. Le Tribunal fédéral décide dans les cas contestés. En revanche, le Tribunal fédéral ne peut être récusé en corps. Si, dans un cas spécial, le nombre des membres et des suppléants récusés est tel qu'aucune opération valide ne puisse avoir lieu, le président du Tribunal fédéral tire au sort parmi les présidents des tribunaux suprêmes des cantons le nombre nécessaire de suppléants extraordinaires.

Avant d'entrer en fonctions, les juges et tous les fonctionnaires judiciaires sont assermentés.

Les délibérations et les votations du Tribunal fédéral et de ses sections sont publiques, à l'exception des délibérations des jurés et de la chambre d'accusation. Nous renvoyons à ce que nous avons dit sur cette matière dans

la première partie de notre ouvrage. Tous les juges regretteraient d'être privés de la publicité du vote.

Une certaine compétence disciplinaire est attribuée au président à l'égard du public; il peut faire sortir de la salle des séances et, au besoin, faire détenir pendant vingt-quatre heures au plus les personnes qui ne se conduisent pas convenablement. Le président exerce la surveillance sur tout le personnel judiciaire, sur les greffiers, sur les juges d'instruction, les employés de la chancellerie et les huissiers. Chaque année, le Tribunal fédéral adresse à l'Assemblée fédérale un rapport sur sa gestion.

Le Tribunal fédéral peut exercer dans chaque canton tous les actes de sa compétence, sans avoir besoin du consentement préalable des autorités cantonales; et les autorités cantonales doivent faire droit aux réquisitions qu'elles reçoivent soit de lui, soit de ses fonctionnaires.

Le président a le droit, moyennant ratification du Tribunal, d'assurer, par des dispositions provisoires, l'état de fait jusqu'à ce que le Tribunal se soit prononcé sur le fond de la question. Pour ne pas gêner l'administration cantonale, il ne doit naturellement être fait usage de ce droit que lorsque sans cela il en résulterait des dommages inévitables. Dans l'application, ce point-ci réclame une grande prudence.

Quant à l'organisation de la justice pénale, le Tribunal fédéral choisit chaque année, dans son sein, une Chambre criminelle, une Chambre d'accusation, toutes les deux de trois membres, et un Tribunal de cassation. Ensuite il nomme pour six ans deux juges d'enquête. Le Conseil fédéral désigne dans chaque cas spécial le procureur-général de la Confédération. Les jurés sont élus pour six ans. Dans chaque cas spécial on tire au sort 54 jurés, ensorte que chacune des parties peut en récuser 20. Ensuite la liste spéciale est formée de 12 jurés et de 2 suppléants.

Le territoire de la Confédération est divisé en cinq arrondissements d'assises; le premier comprend la Suisse française; le second, Berne et les cantons environnants; le troisième, Zurich et les cantons qui l'avoisinent; le quatrième, la Suisse centrale et la Suisse orientale; enfin le cinquième, la Suisse italienne. Dans les quatre premiers arrondissements, on nomme un juré sur 1000 habitants; dans le cinquième, un juré sur 500 habitants. La Chambre criminelle désigne dans chaque cas le lieu où doivent se tenir les assises. Le gouvernement du canton où elles sont appelées à siéger doit mettre à leur disposition un local convenable; c'est la caisse fédérale qui paie les autres frais.

Le Tribunal de cassation se compose du président du Tribunal fédéral et de quatre membres: il doit toujours être au complet. Il connaît soit des recours en cassation, des demandes de révision et de réhabilitation dans les causes criminelles, soit des recours contre des jugements de tribunaux cantonaux qui portent sur des transgressions des lois fiscales fédérales.

Telle est en résumé l'organisation de la justice fédérale actuelle; jusqu'à présent elle a fait ses preuves. Mais il nous reste maintenant à traiter encore le chapitre important des *compétences* du Tribunal fédéral.

Pour les motifs indiqués plus haut, nous croyons ne pas devoir aborder plus en détail l'examen des compétences en *droit pénal;* nous ferons seulement remarquer que, quoique cet organisme ait à fonctionner très rarement, il n'en est pas moins constitué d'une manière complète, car il y a une loi pénale fédérale spéciale et une loi spéciale de procédure pénale fédérale, ainsi que des lois correspondantes pour des crimes et délits commis par des militaires, avec une procédure spéciale. Du reste, nous renvoyons le lecteur que ces matières peuvent intéresser à ces lois elles-mêmes, d'autant plus qu'elles ne s'écar-

tent pas beaucoup des lois analogues des cantons qui possèdent un organisme judiciaire développé. Ce qu'il y a peut-être de plus digne de remarque, c'est que les délits militaires sont jugés par des jurys composés de militaires.

Les deux grands domaines des compétences qui ont une importance pratique sont les recours de *droit public* et les *causes civiles*.

Le domaine naturel d'un *Tribunal fédéral* comprend la connaissance des recours de *droit public;* il doit régler les contestations entre les cantons et celles entre la Confédération et les cantons, de telle sorte que le domaine légitime de chacune de ces souverainetés soit maintenu; il doit en outre protéger le peuple et le simple citoyen contre des violences, qu'elles procèdent de l'autorité fédérale ou des autorités cantonales. L'Amérique du Nord a parfaitement réalisé cette pensée dans son Tribunal fédéral, et le Français de Tocqueville, dans son fameux livre de la *Démocratie en Amérique,* a attribué la prospérité de cette grande république, malgré toutes ses imperfections, essentiellement à la bonne organisation de sa justice et surtout du Tribunal fédéral.

En Suisse, il est vrai, comme nous l'avons vu dans l'histoire du développement du droit fédéral, il a fallu de longs efforts pour conquérir au Tribunal fédéral ce terrain qui est son domaine naturel; mais l'expérience a démontré que cette partie de la réforme de 1874 est celle qui a rencontré la plus vive approbation du peuple. Nous ne voulons nullement dire par là que nous revendiquions cette approbation pour les jugements particuliers du Tribunal fédéral, car il peut facilement y avoir sur ce point, dans chaque cas spécial, des opinions différentes; l'approbation s'applique au fait qu'il y a maintenant dans la Confédération une autorité qui, laissant de côté toute considération politique, ne base ses décisions que sur des motifs de droit. Et c'est une grande consolation pour tous

ceux qui se sentent opprimés, de savoir qu'il y a pour eux au moins un juge qui n'est pas partie, que ce juge expose leur droit dans une salle ouverte au public et qu'il donne publiquement les motifs de son jugement.

La Constitution fédérale, dans son art. 113, a fixé comme suit les compétences de droit public du Tribunal fédéral :

« Le Tribunal fédéral connaît en outre :

» 1. Des conflits de compétence entre les autorités fédérales, d'une part, et les autorités cantonales, d'autre part.

» 2. Des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public.

» 3. Des réclamations pour violation de droits constitutionnels des citoyens, ainsi que des réclamations de particuliers pour violation de concordats ou de traités.

» Sont réservées les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale.

» Dans tous les cas susmentionnés, le Tribunal fédéral appliquera les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette Assemblée qui ont une portée générale. Il se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés. »

La loi fédérale sur l'organisation du Tribunal fédéral a traité en outre quelques points spéciaux, comme développement de cette disposition constitutionnelle.

1. On pouvait se demander qui connaîtrait de la *compétence* du Tribunal fédéral, au cas où celle-ci serait contestée ? Cette question a été résolue par l'art. 56 de la loi : « Lorsqu'une partie prétend qu'une contestation dont le Tribunal fédéral a été nanti est du ressort exclusif de l'autorité cantonale, ou doit être jugée par une autorité étrangère ou un tribunal arbitral, le Tribunal fédéral statue *lui-même* sur sa compétence.

En revanche, c'est l'Assemblée fédérale qui connaît des contestations entre le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, sur la question de savoir si un cas est du ressort de

l'une ou de l'autre de ces autorités (art. 85, § 13 de la Constitution fédérale). Dans la disposition citée ici, la décision des conflits de compétence entre autorités fédérales a été attribuée à l'Assemblée fédérale. Bien entendu qu'il ne suffit pas que des opinions juridiques différentes sur la compétence soient exprimées; mais la faculté d'en connaître suppose une contestation formelle entre les autorités nommées, c'est-à-dire que chacune d'elles doit avoir réclamé sa compétence par une décision formelle.

2. L'art. 57 donne encore quelques explications et quelques exemples relatifs aux contestations entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public. Il statue : Sont compris spécialement dans cette catégorie: les rectifications de frontières intercantonales, les questions d'application de traités intercantonaux et les questions de compétence entre les autorités de cantons différents, lorsque dans ces divers cas c'est un gouvernement cantonal lui-même qui nantit le Tribunal fédéral de l'affaire.

3. L'art. 58 de la loi développe le § 3 de l'art. 113 de la Constitution, en matière de traité d'extradition: « Le Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition existants, pour autant que l'application des traités en question est contestée. Les mesures préliminaires restent dans la compétence du Conseil fédéral. »

4. Enfin l'art. 59 contient encore un développement général essentiel et une limitation de ce § 3. Il porte : Le Tribunal fédéral connaît des recours présentés par les particuliers et les corporations concernant:

a) La violation des droits qui leur sont garantis, soit par la Constitution, soit par la législation fédérale, soit par la Constitution de leurs cantons;

b) La violation des conventions et des concordats intercantonaux, ainsi que des traités avec l'étranger, lorsque

ces recours sont dirigés contre des décisions d'autorités cantonales et qu'*ils ont été déposés dans les soixante jours dès leur communication aux intéressés.*

Le droit de recours a donc été lié, par cette dernière disposition, à un délai péremptoire et, naturellement, il a été par là considérablement restreint. On peut sans doute mettre en doute que l'Assemblée fédérale eût, à proprement parler, la compétence de statuer d'elle-même cette restriction du droit de recours; toutefois, l'opportunité de cette mesure ne peut pas être contestée, car autrement le droit deviendrait sans cesse incertain. Mais le Tribunal fédéral a trouvé avec raison que ce délai de prescription n'existe pas, quand on recourt contre des dispositions inconstitutionnelles *permanentes*, ni lorsque la partie adverse n'invoque pas la prescription; car, en tout cas, celle-ci a le caractère d'une disposition exceptionnelle qu'il ne faut pas étendre outre mesure.

5. L'art. 61 statue sur le mode de procéder dans des contestations de droit public de cette nature; il porte que, dans la règle, elles ne doivent être tranchées qu'à la suite d'une *procédure écrite.* Le juge d'instruction fournit à la partie l'occasion de s'expliquer, au besoin avec réplique et duplique. Il ordonne en même temps la production des moyens de preuve nécessaires.

Exceptionnellement, sur la demande d'une des parties, et lorsqu'il existe des motifs particuliers de le faire, le Tribunal fédéral peut ordonner des débats oraux.

L'introduction de la *procédure écrite* dans ces contestations de droit a le caractère d'un allégement pour le citoyen qui serait souvent arrêté dans l'idée de faire valoir ses droits par l'effroi que lui causerait la nécessité d'entamer un procès coûteux. C'est pour le même motif que le Tribunal fédéral n'accorde que dans des cas très rares des débats oraux, réclamés d'ordinaire par la partie

forte contre la plus faible et souvent encore avec l'arrière-pensée de prétendre imposer au Tribunal.

C'est encore pour le même motif que l'art. 62 statue : Que dans les procès qui portent sur des contestations de droit public, il ne peut, dans la règle, ni être demandé d'émoluments, ni être alloué d'indemnités aux parties. Ceci facilite aussi au plus pauvre l'accès de cette cour de justice.

Cependant le Tribunal peut faire des exceptions dans les cas où elles seraient justifiées par l'origine ou la cause de la contestation ou par la manière dont le procès a été instruit par les parties. Peut-être le Tribunal fait-il trop rarement usage de cette disposition.

Il était très important de savoir comment la législation fédérale statuerait sur les « contestations administratives » réservées à la connaissance soit du Conseil fédéral soit de l'Assemblée fédérale ; car on pouvait à ce titre reprendre tout ce que la Constitution avait donné au Tribunal fédéral. La distinction a été établie de la manière suivante : « Sont réservées, à teneur de l'art. 113, alinéa 2 de la Constitution fédérale, les *contestations administratives* ayant trait aux dispositions suivantes de la Constitution fédérale et dont la solution rentre, aux termes des art. 85, chiffre 12, et 102, chiffre 2, dans la compétence, soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale :

» 1° Art. 18, alinéa 3, concernant la gratuité de l'équipement du soldat;

» 2° Art. 27, alinéas 2 et 3, concernant les écoles primaires publiques des cantons:

» 3° Art. 31, concernant la liberté de commerce et d'industrie;

» 4° Art. 31 et 32, concernant les droits de consommation et les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses encore reconnus;

» 5° Art. 43, 45 et 47, concernant les droits des Suisses établis;

» 6° Art. 49, 50 et 51, concernant la liberté de conscience et de croyance et le libre exercice des cultes, etc. Restent néanmoins dans la compétence du Tribunal fédéral : les contestations relatives aux impôts (art. 49, alinéa *b)* et les contestations de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses nouvelles ou une scission de communautés religieuses existantes (art. 50, alinéa 3);

» 7° Art. 53, concernant l'état-civil et le droit de disposer des lieux de sépulture, dans la mesure où la loi déférera au Conseil fédéral la compétence sur ces matières.

Sont également soumis à la décision, soit du Conseil fédéral, soit de l'Assemblée fédérale :

» 8° Les recours concernant l'application des lois fédérales prévues aux art. 25, 33, 34, 39, 40 et 69 de la Constitution fédérale:

» 9° Les recours contre la validité d'élections et votations cantonales;

» 10° Les contestations provenant des dispositions des traités avec l'étranger concernant le commerce et les péages, les patentes, l'établissement, l'affranchissement de la taxe militaire et la libre circulation. »

Nous avons déjà dit, dans la première partie de notre ouvrage, que nous ne sommes nullement l'adversaire de la justice administrative, mais que nous reconnaissons le droit de l'administration de fixer elle-même les règles de sa conduite dans le domaine qui lui appartient. Aussi ne voudrions-nous pas appliquer une mesure d'appréciation trop sévère à l'essai de faire une première séparation. Mais, avec tout cela, nous devons dire cependant que, dans la distinction établie ci-dessus, l'absence d'un principe quelconque se fait beaucoup trop sentir. Deux faits suffiront pour justifier notre assertion.

A notre avis, toutes les contestations entre la Confédération et les cantons, sur les limites de leur souveraineté

réciproque, appartiennent d'une manière absolue à la connaissance du Tribunal fédéral, quelles qu'en soient les matières; car, d'après les explications que nous avons données plus haut, il s'agit toujours, dans des différends de ce genre, de contestations de nature contractuelle. Ainsi, par exemple, dans le différend sur le prétendu monopole des billets de banque, le canton de Zurich, avec une organisation correcte, avait parfaitement droit à un jugement impartial, quoique nous ne voulions pas réclamer contre la décision au fond de l'Assemblée fédérale. De même, le droit des cantons d'imposer les industries ambulantes, le droit de fixer le nombre des auberges, des pharmacies et choses semblables, dès qu'ils sont contestés au point de vue du principe, comme droits de souveraineté, seraient mieux établis par l'autorité judiciaire; tandis que toutes les simples questions d'application plus ou moins opportune appartiennent à l'administration. Nous n'hésiterions pas non plus à laisser à l'administration fédérale la liberté la plus complète dans les matières centralisées (péages, postes, monnaies). Nous restreindrions toujours les conflits dont le Tribunal devrait connaître aux différends sur la question de souveraineté dans les domaines indiqués. Mais, dans ces cas-là, que l'on ne peut pas raisonnablement ranger dans la catégorie des contestations administratives, le droit d'une autorité judiciaire impartiale d'en connaître, offre seul une garantie réelle que la souveraineté la plus faible ne sera pas opprimée par la plus forte.

Le second fait sur lequel nous voulons attirer l'attention est celui des contestations *religieuses*, que l'on a aussi fait rentrer dans les *contestations administratives!* A dire vrai, nous ne regrettons pas le moins du monde que, dès le début, elles n'aient pas été renvoyées au Tribunal fédéral. Mais certainement il n'était pas dans l'intention de la Constitution fédérale qu'on laissât les recours dans ce domaine, en dernière instance, aux mains

de l'Assemblée fédérale. Il est beaucoup plus dangereux et beaucoup moins conforme au droit de voir une assemblée législative s'ériger en tribunal religieux, qu'il ne l'est de la voir s'arroger les fonctions de tribunal politique, et nous avons assez éprouvé les tristes effets de cette dernière prétention!

A cet égard, nos pères étaient au fond beaucoup plus libéraux que nous. Lors de la paix de 1656, ils décidèrent, comme nous le verrons plus en détail, que les contestations religieuses devaient être réglées par des tribunaux d'arbitres mi-partis; par conséquent ni par des tribunaux fixes désignés par la majorité, ni par des autorités politiques, et nous n'hésitons pas un moment à dire que c'est encore aujourd'hui la manière la plus juste de résoudre les conflits de cette nature. Nous reviendrons plus tard sur ce point avec plus de détails.

Quant au dernier alinéa de l'art. 113 de la Constitution fédérale, il faut remarquer que, dans l'Amérique du Nord, l'on ne reconnaît nullement le principe que les arrêtés de l'Assemblée fédérale doivent être appliqués par le Tribunal fédéral, mais que l'on permet aux tribunaux d'examiner tous les arrêtés de cette assemblée au point de vue de leur constitutionnalité. La décision du Tribunal ne s'applique jamais qu'au cas spécial; une loi fédérale ou un arrêté de l'Assemblée fédérale ne sont point abolis par les tribunaux comme inconstitutionnels, ainsi que l'ont prétendu à tort certains jurisconsultes, mais le Tribunal décide simplement qu'il ne considère pas cet arrêté de l'Assemblée fédérale comme décisif dans le cas spécial, parce qu'il existe dans la Constitution et dans la loi deux règles contradictoires et que, dans le doute, c'est la règle de la Constitution qui l'emporte. Nous avons déjà déclaré dans la première partie de cet ouvrage que le système de l'Amérique du Nord est le plus rationnel, parce que le juge ne doit pas agir contrairement à la Constitution, alors même

que le législateur peut avoir trouvé bon de se mettre au-dessus d'elle. Le pouvoir absolu des assemblées législatives, qui a su se développer dans les Etats modernes, sera tout aussi bien condamné par l'avenir que l'a été de notre temps le pouvoir absolu des gouvernements d'autrefois.

Mais ces observations critiques sur certains défauts dans le règlement des décisions des contestations de droit public ne nous empêchent pas de reconnaître que, dans l'ensemble, on a réalisé un progrès considérable et louable.

Nous passons maintenant à l'examen des contestations *civiles*, dont la connaissance a été réservée au Tribunal fédéral. Cette matière est réglée par les art. 110, 111 et 114 de la Constitution fédérale, qui portent :

« Art. 110. Le Tribunal fédéral connaît des différends de droit civil :

» 1. Entre la Confédération et les cantons;

» 2. Entre la Confédération, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand ces corporations ou ces particuliers sont demandeurs et quand le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale;

» 3. Entre cantons;

» 4. Entre des cantons, d'une part, et des corporations ou des particuliers, d'autre part, quand une des parties le requiert et que le litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale.

» Il connaît de plus des différends concernant le *heimathlosat*, ainsi que des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité. »

« Art. 111. Le Tribunal fédéral est tenu de juger d'autres causes, lorsque les parties s'accordent à le nantir et que l'objet en litige atteint le degré d'importance que déterminera la législation fédérale. »

« Art. 114. Outre les cas mentionnés aux art. 110, 112 et 113, la législation fédérale peut placer d'autres affaires dans la compétence du Tribunal fédéral; elle peut en particulier donner à ce Tribunal des attributions ayant pour but d'assurer l'application uniforme des lois prévues à l'art. 64. »

La loi fédérale sur l'organisation judiciaire fédérale, qui développe en détail les articles ci-dessus, a une tendance directement opposée à celle qu'elle poursuit à propos des contestations de droit public. Tandis que pour ces dernières elle a cherché à restreindre le plus possible la compétence du Tribunal fédéral, elle s'est efforcée au contraire d'augmenter le plus possible sa compétence en matière de contestations civiles.

Quant au principal article en ces matières, l'art. 110, il ne renferme rien d'anormal; il ne soustrait à la justice cantonale, comme tout lecteur pourra s'en convaincre en le parcourant attentivement, que les cas où celle-ci serait dans une position embarrassée. La loi a peut-être fixé un peu trop bas, à 3000 fr. seulement, la valeur du litige qui motive la compétence du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral instruit les causes de cette nature et les résout d'une manière tout à fait indépendante, comme instance unique, *sans concours quelconque des tribunaux cantonaux*. Dans ce dessein, on a institué, déjà le 22 novembre 1850, dans la loi fédérale sur la procédure à suivre auprès du Tribunal fédéral dans les contestations de droit civil, une procédure spéciale, qui, à l'exception d'un petit nombre d'articles, est encore en vigueur aujourd'hui. Cette procédure se distingue surtout en ce qu'elle écarte passablement l'élément formaliste et accorde aux parties, aussi bien qu'au juge, une grande liberté.

Tandis qu'on ne peut qu'approuver l'extension de l'article 110, en revanche l'art. 111 est d'une valeur beaucoup plus douteuse, car il impose au Tribunal fédéral l'obliga-

tion de connaître de tous les litiges d'une valeur supérieure à 3000 francs, s'il en est nanti par les deux parties. Il serait beaucoup plus naturel que des parties qui ne veulent pas aller devant les juges cantonaux s'en remissent à un arbitrage. L'article n'a été employé jusqu'à présent que par de grandes sociétés, surtout des sociétés de chemins de fer, pour se procurer une espèce de juridiction exceptionnelle et pour jeter dans le sein du Tribunal fédéral des procès (par exemple des contestations sur devis avec les entrepreneurs) qui ne conviennent nullement à la position du Tribunal fédéral et l'occupent d'une manière tout à fait anormale. Il serait à désirer qu'à la première bonne occasion cette juridiction d'exception fût simplement supprimée.

Mais l'art. 114 a été développé dans la loi d'une manière encore plus anormale. Le premier alinéa en était déjà contenu dans la Constitution fédérale de 1848 et l'on s'en est servi pour remettre à la connaissance du Tribunal fédéral un certain nombre de matières, et en première ligne les *contestations sur des expropriations* pour chemins de fer et autres travaux publics. Appuyé sur quelques expériences faites en Argovie, l'on craignait, lors de l'établissement des chemins de fer, que les tribunaux cantonaux, dans l'estimation du sol, ne jugeassent d'une manière plus favorable à leurs propriétaires rapprochés qu'aux sociétés de chemins de fer plus éloignées; aussi chercha-t-on la protection d'un juge éloigné. C'est ce qui conduisit au choix du Tribunal fédéral, qui, dès lors et pendant bien des années, n'a guère eu à s'occuper d'autre chose que de ces procès d'expropriation qui n'offrent que très rarement un intérêt juridique. Il est vrai que, par un mode électoral fort peu pratique (un membre nommé par le Conseil fédéral, un autre par le Tribunal fédéral, un troisième par le gouvernement cantonal), on institua, pour chaque ligne, dans chaque canton respectif, une *Commis-*

sion d'estimation, dont les conclusions auraient dû, à proprement parler, être décisives pour le Tribunal fédéral. Mais comme, dans chaque cas spécial, la tendance des parties les portait et devait les porter à attaquer les conclusions de la commission d'estimation, on en vint d'ordinaire à une seconde et parfois même à une troisième expertise, qui faisait mettre de côté les conclusions des commissions d'estimation. Pressé par la nécessité, on introduisit une simplification, en créant une espèce d'instance moyenne dans une commission d'instruction du Tribunal fédéral, plus restreinte, composée d'un ou deux juges seulement. Ils devaient faire un examen sur les lieux (accompagnés d'ordinaire des nouveaux experts); puis, se basant sur cet examen, ils émettaient un jugement préalable qu'ils communiquaient aux parties. Dans le plus grand nombre des cas, celui-ci était accepté, ensorte que les causes introduites devant le Tribunal *in pleno* diminuèrent considérablement, d'autant plus que d'ordinaire le Tribunal confirmait le jugement des membres qui avaient examiné eux-mêmes l'objet du litige. Ce n'est que quand il s'agit encore de questions de *droit* que le Tribunal est réellement dans une position libre. Il en a été ainsi jusqu'à présent dans le jugement de ces contestations de chemins de fer. Mais il est évident que l'on pourrait, sans grande difficulté, trouver un mode plus simple et moins coûteux pour le règlement d'expropriations de cette nature, en formant une seule instance qui pourrait être placée chaque fois sous la direction d'un membre du Tribunal fédéral.

Dans la suite, des lois spéciales ont encore renvoyé au Tribunal fédéral un certain nombre de questions importantes sur les chemins de fer : demandes d'indemnités à la Confédération, réclamations des sociétés à d'autres sociétés ou à des particuliers, puis tout spécialement le chapitre de la liquidation forcée de chemins de fer, avec toutes

les contestations qui s'y rapportent. Quand la crise actuelle de nos chemins de fer sera terminée, ces matières n'occuperont plus autant le Tribunal fédéral, ensorte que leur renvoi au Tribunal fédéral peut se justifier par la nature de cet objet.

L'Assemblée fédérale avait également fait usage, déjà en 1862, de sa compétence pour étendre dans une autre direction les fonctions du Tribunal fédéral, ce qui a donné à ce Tribunal un caractère très spécifique. Après la publication de la Constitution fédérale de 1848, elle s'était bien vite sentie pressée de publier une loi sur les mariages mixtes, en statuant la faculté de conclure ces mariages dans toute la Suisse. Mais bientôt un inconvénient surgit. Il y avait aussi des mariages mixtes qu'il fallait pouvoir rompre et quelques cas spéciaux rendaient urgente la régularisation de cette matière. Comme le divorce ne pouvait être obtenu dans les cantons catholiques, on s'adressait au Tribunal fédéral. Celui-ci fut ainsi érigé dans la question des mariages mixtes en un Tribunal matrimonial pour la Suisse tout entière, et, comme tel, il eut passablement d'occupation.

Mais les choses se développèrent encore davantage dans ce sens. En effet, lorsque, en exécution de l'art. 54 de la Constitution fédérale de 1874, la Confédération édicta une loi fédérale sur le mariage, elle se crut compétente nonseulement pour régler le mariage, mais pour édicter encore la possibilité du divorce en principe. Or les cantons catholiques n'ayant nulle envie de promulguer de leur côté des lois sur le divorce, lois qui eussent été en contradiction avec leur notion du mariage, qu'ils envisagent comme un sacrement, il ne restait d'autre parti à prendre que de faire régler toute cette matière au complet par la Confédération. C'est ce qui eut lieu par la loi fédérale du 24 décembre 1874, qui abolit les dispositions spéciales sur les mariages mixtes et la rupture de ces mariages par

le divorce. La connaissance des demandes en divorce fut attribuée aux tribunaux cantonaux, et, en dehors d'une séparation de deux ans, à titre d'essai, le principe de la loi fut de n'admettre que des divorces définitifs, ce qui amenait la suppression des séparations de corps à perpétuité, admises chez les catholiques.

Mais comme l'on pouvait supposer qu'une partie de ces tribunaux cantonaux, pour des motifs religieux, ne prononceraient point de divorces, et afin d'être déchargé de l'examen des motifs dans chaque cas spécial, l'on permit de recourir, pour tous les procès en divorce, des jugements prononcés par les tribunaux cantonaux au Tribunal fédéral. C'est ainsi que le Tribunal fédéral est devenu, dans tous les cas de divorce, un tribunal d'appel général pour la Suisse, et qu'il est, sous ce rapport, passablement chargé et le sera toujours davantage. Cette position n'est guère convenable. Si jamais le temps vient où l'on puisse traiter avec un peu plus de calme le chapitre des affaires religieuses, on trouvera facilement les voies et moyens nécessaires pour remédier à cette anomalie. Il était légitime, à notre avis, de remettre au juge civil les questions de divorce, mais il n'y avait pas un besoin urgent d'aller au-delà. S'il y avait une question qui dût être jugée définitivement dans un cercle intime, c'était celle du règlement des différends matrimoniaux. A cet égard, nous ne pouvons qu'approuver l'ancienne législation du canton du Tessin, qui n'admettait pas même en ces matières l'appel au Tribunal supérieur cantonal. Ces questions et d'autres semblables devraient partout être tranchées par une sorte de jury, et la Constitution fédérale n'avait prévu l'intervention de la Confédération que pour le droit du mariage. On aurait dû ne s'occuper que de ce point-là. On serait arrivé par là exactement au même but, parce que l'intérêt pratique réside tout entier dans la question de la possibilité de contracter un nouveau mariage. Il aurait donc

fallu donner au Tribunal fédéral simplement le droit de décider librement des circonstances qui s'opposent à la conclusion d'un nouveau mariage; on serait resté sur un terrain absolument constitutionnel et l'on aurait eu en mains la décision. Mais l'on était tourmenté de la manie de faire de la théologie; l'on s'est par là imposé un fardeau très lourd, et l'on a chargé le Tribunal fédéral d'une fonction des plus rebutantes, qu'il n'accomplit guère mieux que ne pourrait le faire le moindre tribunal d'arrondissement.

Mais on est allé plus loin encore dans l'interprétation de l'art. 114, et l'on a posé, dans les art. 29 et 30 de la loi fédérale, les principes suivants :

« Art. 29. Dans les causes où il s'agira de l'application des lois fédérales par les tribunaux cantonaux et lorsque l'objet du litige sera d'une valeur d'au moins 3,000 francs ou non susceptible d'estimation, chaque partie a le droit de recourir au Tribunal fédéral pour obtenir la réforme du jugement au fond rendu par la dernière instance judiciaire cantonale.

» La valeur en capital est déterminée par la somme en litige devant la dernière instance cantonale.

» Les parties peuvent convenir que dans ces causes le jugement au fond d'une première instance cantonale sera soumis directement au Tribunal fédéral sans recourir à la seconde instance cantonale. »

« Art. 30. Pour ce recours, il est accordé un délai péremptoire de 20 jours dès la communication du jugement contre lequel il est dirigé. La partie qui voudra en faire usage doit le déclarer dans le même délai au siége du Tribunal cantonal qui a rendu le jugement dont est recours. Dans ce cas, le Tribunal cantonal en question devra adresser au président du Tribunal fédéral, dans un délai de 14 jours à partir de celui où cette déclaration est intervenue, le jugement et les actes des parties.

» Après avoir reçu les actes, le président du Tribunal fédéral fixe le jour où l'affaire sera posée devant le Tribunal et en informe les parties.

» Les parties ont le droit de comparaître au jour fixé devant le Tribunal fédéral et de plaider leur cause oralement ou de la faire plaider par des fondés de pouvoir.

» Le Tribunal fédéral devra baser son jugement sur l'état des faits, tel qu'il aura été établi par les tribunaux cantonaux. Cependant, lorsque devant les instances cantonales la preuve de faits contestés de nature à exercer une influence prépondérante sur le jugement à rendre n'aurait pas été admise, le Tribunal fédéral pourra faire compléter les actes du dossier par l'instance qui a rendu ce jugement et statuer ensuite définitivement sans une nouvelle audition des parties.»

Lors de la discussion de la Constitution fédérale, on a cru que, dès que l'on instituait des lois civiles fédérales uniformes, la logique exigeait que l'on pourvût, par l'institution d'un organe unique, à l'interprétation uniforme de ces lois, pour que l'unité juridique ne fût pas de nouveau détruite par la diversité de la pratique judiciaire. Il semblait que l'on désirât de toutes parts, pour ce cas éventuel, voir le Tribunal fédéral se charger de cette fonction, et l'on admit qu'il fallait peut-être le renforcer un peu et le diviser en deux sections principales; aussi laissa-t-on dans la Constitution fédérale une certaine latitude pour son organisation future. Mais les uns voulaient que le Tribunal fédéral n'eût dans ces cas-là que la fonction d'une *instance de cassation*, tandis que les autres prétendaient qu'il devînt une instance d'appel suprême. En définitive, on a donné à l'art. 114 une rédaction qui a laissé la question en suspens.

Le conflit éclata avec d'autant plus de force lors de la rédaction de la loi d'exécution. Les partisans de la dernière opinion avaient la victoire; ils concédèrent cepen-

dant que le Tribunal fédéral doit baser son jugement sur l'état des faits tel qu'il a été établi par les tribunaux cantonaux, avec le droit de le faire compléter, cas échéant, par l'instance qui a rendu le jugement (art. 30); ils renoncèrent aussi à employer pour le recours au Tribunal fédéral le mot « Appel »; ils ne parlèrent, en général, que d'une modification du jugement cantonal par le Tribunal fédéral, dans tous les cas où il s'agit de lois fédérales, ce qui, naturellement, ne changeait rien à la chose.

Mais, par l'art. 64 de la Constitution fédérale, on avait renvoyé à des lois fédérales une très grande partie de la législation civile; d'un certain côté, l'on manifestait ouvertement la volonté de ressaisir à la première occasion ce qui n'avait pu encore être obtenu.

Voici donc quelle est la situation actuelle: très prochainement et aussitôt qu'on appliquera l'art. 64, le Tribunal fédéral deviendra *instance d'appel suprême suisse*, pour les litiges d'une valeur d'au moins 3000 fr. ou non susceptibles d'estimation, et il devra se transformer plus tard en instance d'appel suprême générale pour toutes les causes civiles plus importantes.

Pour accentuer encore davantage cette condition, on inséra dans l'art. 29 le troisième alinéa, qui permet aux parties de convenir d'en appeler d'une première instance cantonale directement au Tribunal fédéral, sans recourir à la seconde instance cantonale. C'est dans le même sens que l'on a introduit dans l'art. 31 la disposition étonnante que des catégories de causes peuvent être placées dans la compétence du Tribunal fédéral par la constitution ou la législation d'un canton, sous la réserve de la ratification de l'Assemblée fédérale. D'après cela, et en supposant cette ratification, un canton pourrait simplement substituer le Tribunal fédéral à son organisation judiciaire.

S'il nous est permis d'exprimer notre avis sur cette partie de l'organisation des compétences du Tribunal

fédéral, nous ne pouvons pas, en bonne conscience, dire qu'elle soit réussie, et nous doutons même qu'en pratique elle puisse être appliquée. L'impossibilité en deviendrait évidente si les lois fédérales uniformes prévues par la Constitution étaient réellement introduites. Mais déjà maintenant elle aura pour conséquence fâcheuse que, vu les inconvénients d'une instance d'appel de cette nature, on s'opposera de plusieurs côtés à la promulgation de ces lois. Indiquons brièvement les raisons qui nous font juger cette institution inopportune :

1. Il est parfaitement irrationnel, aujourd'hui surtout, de créer de nouvelles instances d'appel. Un des caractères de notre époque — et certes ce caractère est parfaitement raisonnable — est la tendance à abolir le système d'instances et à créer des instances uniques, sans doute en composant bien le tribunal chargé de juger. Aujourd'hui on est sur le point de faire un grand pas en arrière. Zurich et Genève ont introduit par exemple des tribunaux de commerce, avec une instance unique, et tout le monde est satisfait de cette institution. Mais par les compétences que l'on veut attribuer au Tribunal fédéral, cet organisme uniforme est déjà maintenant aboli au fond et les conséquences s'en feront bientôt sentir.

2. Il est politiquement inadmissible et contraire à tous les principes d'instituer un système d'instances par lequel on en appelle des tribunaux inférieurs d'un Etat à un tribunal d'un *autre* Etat, comme c'est le cas ici. On dénature par là tous les rapports, on paralyse et détruit le sentiment d'indépendance des juges de l'un des Etats, et l'on développe d'une manière tout à fait exagérée le sentiment du pouvoir des juges de l'autre Etat ; de cette manière on prépare des conflits de toute espèce.

3. La prescription d'après laquelle le juge de l'instance supérieure doit baser son jugement sur l'état des faits tel qu'il a été établi par le juge de l'instance inférieure, est

déjà maintenant impraticable. Toute tentative de lier ainsi dans le détail un juge de l'instance supérieure est ridicule, du moment qu'on lui laisse en général la liberté de décider d'après sa conviction. Il semble aussi peu convenable de forcer un juge à prononcer dans une cause où l'on ne veut pas lui permettre d'apprécier librement les faits.

4. On verra qu'au moment où l'on étendra cette compétence du Tribunal fédéral, il s'élèvera un cri général dans le pays contre les frais énormes de cette juridiction. Les frais de justice ne seraient pas très grands, mais les frais des parties augmenteront d'une manière extraordinaire et étoufferont ainsi le droit des gens peu fortunés. Le choix de Lausanne comme siége du Tribunal, en tant que cour de justice de droit public, a été très heureux, mais comme cour d'appel civile, devant laquelle toutes les causes de ce genre doivent être plaidées, il a été aussi maladroit que possible. Au reste, le choix d'un siége de tribunal situé plus au centre ne serait pas beaucoup meilleur. Les distances pour une cour de justice unique sont toujours beaucoup trop grandes pour les parties les plus éloignées du pays. Pour les grands procès entre la Confédération et les cantons et entre cantons, pour les cas assez rares prévus dans l'art. 110 de la Constitution fédérale, où le Tribunal fédéral juge en première et dernière instance, la question n'a pas grande importance. Mais il en serait tout autrement si toutes les autres causes civiles supérieures à 3000 fr. pouvaient y être portées par voie d'appel.

5. Le Tribunal fédéral lui-même sera complétement dénaturé par cette compétence aussi étendue au civil. Sa destination naturelle est de connaître des différends de *droit public*. Mais il serait tout à fait écrasé par les fonctions civiles qui, après tout, peuvent aussi bien être exercées par tout autre tribunal.

Dès lors nous croyons que plus tard l'on reviendra de cette institution. Si l'on éprouve le besoin de centraliser l'organisation du droit civil pour maintenir l'unité du droit que l'on aura instituée, ce que nous ne voudrions pas désapprouver entièrement, il nous semblerait beaucoup meilleur de laisser au Tribunal fédéral la position d'un tribunal de cassation, ou de réaliser l'autre système d'une manière plus radicale, et de transmettre au Tribunal fédéral, pour qu'il en connaisse en première et dernière instance, toutes les causes d'une certaine importance qui doivent être jugées d'après des lois fédérales, comme pour les différends sur les questions d'expropriation; mais alors il faudrait instituer la juridiction du Tribunal fédéral de telle sorte que, par exemple, trois de ses juges fussent délégués pour se rendre dans les différentes parties de la Suisse, et juger ces cas de concert avec des magistrats choisis avec quelque soin parmi le peuple, mais non permanents, à peu près de la même manière que sont organisés aujourd'hui les tribunaux de commerce à Zurich et à Genève. Ces juges se rendraient de temps à autre dans leur juridiction pour tenir leurs jours d'audience et prononcer sur les procès en première et dernière instance. Si les questions dont ils auraient à connaître menaçaient l'unité du droit, ils pourraient consulter le Tribunal fédéral *in pleno*, pour que la direction uniforme de cette partie de l'administration de la justice lui demeurât assurée. Cette organisation serait certainement très avantageuse pour l'administration de la justice; elle serait en même temps très simple et peu coûteuse pour les parties et n'occasionnerait à la Confédération qu'un surplus de frais insignifiant; avec le temps l'on adjoindrait au Tribunal quelques juges et des juges d'instruction spéciaux, qui seraient sous la direction des juges appelés à prononcer. Une séparation des compétences bien nette comme celle que nous indiquons, nous

paraîtrait, même pour les compétences cantonales, bien préférable à l'imbroglio actuel.

Il nous reste encore un mot à dire sur l'*exécution* des sentences du Tribunal fédéral. Elle a été chez nous, de tout temps, l'affaire de l'autorité exécutive. Dans les anciens temps déjà, l'exécution des sentences des tribunaux d'arbitres fédéraux était une des fonctions de la Diète; aussi fut-il prescrit par le Pacte fédéral de 1815 qu'il appartenait à la Diète de renvoyer les contestations au droit fédéral, puisque c'était à elle qu'incombait l'exécution. Cette disposition passa d'abord dans la Constitution de 1848, mais elle a été écartée par la révision de 1874, et avec raison, car, depuis l'institution d'un Tribunal fédéral permanent, elle a perdu sa signification. Aujourd'hui l'art. 102, chiffre 5 de la Constitution fédérale, statue : « Le Conseil fédéral pourvoit à l'exécution des lois et des arrêtés de la Confédération et à celle des *jugements du Tribunal fédéral*, ainsi que des transactions ou des sentences arbitrales sur des différends entre cantons », ensorte que toute la matière a été placée entre les mains du Conseil fédéral, et qu'une fois la sentence rendue, le Tribunal fédéral n'a plus à s'inquiéter en aucune façon de l'exécution du jugement.

L'art. 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale attribue à l'Assemblée fédérale *l'amnistie et le droit de grâce* pour des crimes et délits qui sont du ressort de la justice fédérale.

En jetant un coup-d'œil d'ensemble sur l'organisation actuelle de la justice fédérale, nous pouvons avec raison dire qu'en général elle s'est développée d'une manière normale et correcte sur le terrain des contestations de droit public entre cantons et des recours pour violation de droits constitutionnels. L'on peut dire que, dans ce domaine, le Tribunal fédéral occupe tout à fait la position qui convient à un Tribunal fédéral. En revanche, dans

l'organisation de la justice civile, l'idée de préparer dans le Tribunal fédéral le développement unitaire de la justice a dominé d'une manière évidente, et ce motif accessoire a faussé le développement de cette institution, ce qui, dans tous les cas, nécessitera avant peu des réformes.

Mais il y a un point des institutions judiciaires fédérales sur lequel l'ancienne coutume fédérale fait défaut. L'ancien droit fédéral prescrivait partout que les différends devaient être terminés à l'amiable ou selon droit. Et il nous semble que ce précepte pourrait encore être appliqué de nos jours, au moins en partie; nous nous sommes accoutumés aujourd'hui, où l'on est toujours pressé, à nous en tenir beaucoup trop à la décision formelle; nous croyons devoir faire jaillir le salut de décisions qui reposent sur des fondements de principes. Il en est de même dans l'administration. L'époque ancienne connaissait avant tout l'avertissement amical fédéral, et les autorités politiques elles-mêmes ne rendaient qu'à regret une sentence qui devait nécessairement renfermer une certaine humiliation pour la partie qui avait le dessous.

En général, on peut signaler comme un phénomène réjouissant le fait que, rassasié du courant matérialiste qui n'estime que les motifs utilitaires, l'on revient aux questions de droit et l'on se préoccupe d'une bonne organisation de la procédure. Nous espérons que ce courant plus idéaliste aura une influence heureuse pour la vie de notre peuple.

CHAPITRE VIII

Des droits du peuple dans la Confédération.

Nous allons traiter dans les chapitres suivants des droits qui appartiennent au souverain et des libertés civiles particulières dans l'Etat fédératif. Ces chapitres

forment une unité logique; nous ne divisons la matière que pour rendre l'exposition un peu moins lourde. Comme nous avons affaire ici à deux sortes de souverainetés, dont l'une se divise de nouveau par vingt-deux, il en résulte des complications. Aussi, pour éviter la confusion, traiterons-nous d'abord des droits du peuple dans la Confédération, puis des libertés civiles, et enfin des droits des cantons entre eux, ainsi que dans leurs rapports avec la Confédération.

Ce n'est pas précisément l'ordre historique; en revanche, il répond à notre Constitution actuelle, d'après laquelle le peuple a partout le pas sur les cantons.

L'ancienne Confédération ignorait toute participation directe du peuple à la vie fédérale; elle ne connaissait que la participation des Etats, et laissait aux Etats particuliers le soin de déterminer la part que le peuple pouvait prendre à ces questions. Cette condition changea radicalement avec la révolution helvétique et par la Constitution de 1798 qui en fut la suite. L'art. 2 de cette Constitution porte : « L'ensemble des citoyens (de la République une et indivisible) est le souverain ou le maître suprême. » Les cantons subsistaient bien encore, mais seulement comme grands districts administratifs de l'Helvétie et l'on avait modifié leurs limites. Pendant la période de la médiation et plus encore dans celle de la restauration de 1815, cette souveraineté directe du peuple fut de nouveau supprimée et l'on revint à l'ancienne souveraineté des Etats sans participation directe du peuple. Mais l'année 1848 amena l'égalité des droits des deux éléments, c'est-à-dire une participation directe du peuple suisse à la vie de la Confédération, avec le maintien de la souveraineté des cantons. De là sont nées toutes sortes de particularités, que nous allons analyser en détail.

Nous commencerons par les droits du peuple, c'est-à-dire par les droits qui appartiennent au peuple suisse comme tel, dans son ensemble.

Le droit fondamental du peuple, celui qui est le plus important, consiste en ce que, depuis 1848, il peut, en tant qu'un des facteurs de la souveraineté, coopérer directement à l'élaboration de la *Constitution fédérale*. Ce droit a été introduit en 1848, mais il ne fut pas encore appliqué lors de la votation de 1848; la Constitution d'alors fut adoptée par quinze cantons et demi, qui représentent une population de 1,897,887 âmes, c'est-à-dire la majorité de la population suisse et des cantons (arrêté officiel de la Diète). Il est digne de remarque que ce soient les cantons eux-mêmes qui aient introduit le second facteur de la représentation dans la Confédération, ensorte que la Constitution de 1848 n'a nullement un caractère révolutionnaire. En revanche, lors des révisions qui ont eu lieu dès lors en 1866 et en 1874, le peuple y a participé en ce sens que l'on a compté séparément les votes de la nation.

Outre le droit de participer à l'établissement de la Constitution, le peuple jouit d'un second droit fondamental, celui de prendre part à la législation fédérale.

Cette participation du peuple à la législation fédérale est double. En premier lieu, depuis 1848, le peuple a le droit de nommer dans son sein, par des élections directes, l'un des facteurs de la législation, le Conseil national. Par contre, le peuple n'a pas le droit de révoquer directement le Conseil national, et en raison de la courte durée des fonctions de ce Conseil (3 ans), le besoin ne s'en est pas encore fait sentir. Toutefois le peuple pourrait, en cas de besoin, faire valoir indirectement ce droit, si jamais cette question devenait brûlante et que 50,000 citoyens suisses réussissent à demander une révision de la Constitution fédérale. En effet, dans ce cas-là, les deux Conseils devraient être élus à nouveau.

Mais, en second lieu, le peuple peut prononcer lui-même sur l'œuvre des législateurs fédéraux, et il fait un fréquent usage de ce droit au moyen du referendum.

Comme on le sait, ce referendum n'a été introduit dans la Constitution fédérale que par la révision de 1874; ce sont les art. 89 et 90 de la Constitution qui en traitent. Ils statuent :

« Art. 89. Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Conseils.

» Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou par 8 cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence.

» Art. 90. La législation fédérale déterminera les formes et les délais à observer pour les votations populaires. »

La loi fédérale du 17 juin 1874 a statué de plus : que les lois et arrêtés sur lesquels la votation populaire peut être demandée seront publiés aussitôt après leur promulgation et communiqués aux gouvernements cantonaux en un nombre suffisant d'exemplaires. Ces derniers pourvoient à leur distribution dans les communes.

La demande doit être adressée par écrit au Conseil fédéral dans les quatre-vingt-dix jours dès celui de la promulgation dans la *Feuille fédérale*. Le citoyen qui fait la demande doit la signer personnellement. Ceux qui signent par procuration sont passibles des dispositions des lois pénales. Le droit de vote des signataires doit être attesté par l'autorité communale du lieu où ils exercent leurs droits politiques. Le droit de vote est le même que pour les élections au Conseil national. Il ne peut être perçu aucun émolument pour cette attestation.

La demande d'une votation populaire provenant des cantons, dont nous sommes appelés à parler par l'association des idées, doit être formulée par le Grand Conseil ou par le Conseil cantonal (Landrath), sous la réserve du droit dévolu par la Constitution cantonale au peuple rela-

tivement aux modifications à apporter à des décisions de cette nature.

Si, le délai échu, il se trouve que 30,000 citoyens ayant droit de voter, ou huit cantons, appuient la demande, le Conseil fédéral fixe le jour de la votation populaire, qui ne peut avoir lieu que quatre semaines au moins après la publication suffisante de la loi ou de l'arrêté en question. Les cantons organisent la votation sur leur territoire dans les communes (cercles).

Dans chaque commune, il est dressé un procès-verbal du résultat de la votation. Le procès-verbal contient, sous quatre rubriques, le nombre des électeurs ayant droit de voter, celui des électeurs qui ont réellement pris part à la votation, celui des électeurs qui ont accepté ou rejeté la loi ou le décret. Les gouvernements cantonaux recueillent les procès-verbaux des communes, les transmettent au Conseil fédéral et tiennent les bulletins de vote à sa disposition pour le cas où ils pourraient être réclamés.

Si les 30,000 signatures ou les huit votes des cantons n'ont pu être obtenus, ou si, lors de la votation, l'arrêté a été adopté, le Conseil fédéral publie immédiatement le décret dans le recueil officiel et en ordonne l'exécution. S'il est constaté que la majorité l'a rejeté, la loi ou l'arrêté sera considéré comme nul et non avenu. Dans les deux cas, les résultats de la votation sont publiés par le Conseil fédéral, qui en donne connaissance à l'Assemblée fédérale dans sa prochaine session.

La Constitution parle « d'arrêtés qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » Mais qu'est-ce qu'un arrêté d'une portée générale, et quel arrêté a un caractère d'urgence? S'il eût été difficile d'établir, pour le premier genre d'arrêtés déjà, des caractères distinctifs scientifiques bien clairs, il était impossible d'y penser pour la seconde question, qui dépend entièrement des circonstances de chaque cas particulier. Ce qui est

clair, c'est que les arrêtés qui engagent le pays tout entier ont une portée générale, et qu'il faut juger de l'urgence d'un arrêté par les intérêts du pays et non par ceux d'un tiers qui, par exemple, aurait besoin d'argent. Au reste, les deux expressions présentent beaucoup de vague et, dans certains cas, pourraient facilement donner lieu à des conflits. Il fallait résoudre les deux questions en s'en remettant à la décision de quelqu'un. On était d'accord qu'il fallait s'en rapporter pour cette décision aux Conseils législatifs. Mais l'on discutait sur la manière d'obtenir cette décision. Il est clair en effet que les Conseils législatifs pourraient ainsi anéantir le droit du peuple même sur les arrêtés les plus importants, en leur attribuant une des qualités indiquées ci-dessus. Se plaçant à ce point de vue, quelques députés demandaient que l'on ne répondît affirmativement à ces questions que si elles étaient votées par un nombre plus considérable de députés, par exemple, si elles obtenaient les deux tiers des voix de chacun des Conseils. D'autre part, on craignait qu'au lieu de prévenir des abus, l'on ne compromît de cette manière des intérêts réellement urgents, et l'on décida enfin qu'il appartiendrait à l'Assemblée fédérale de décider sur ces deux questions à la simple majorité. La suite peut seule nous apprendre si, à cet égard, l'on n'est point allé trop loin.

De nos jours, et à l'occasion de la subvention du Gothard, s'est présentée la question de savoir si un arrêté de l'Assemblée fédérale sur ce sujet devait être soumis au referendum? On y a répondu affirmativement. Notre opinion n'aura donc aucune importance pratique dans le cas particulier. Mais comme la question peut se présenter et se représentera de nouveau en d'autres occasions, il peut être opportun d'en dire un mot.

Elle renferme deux parties : d'abord il s'agit de savoir si en général des questions de subvention, de quelque na-

ture qu'elles soient, peuvent être soumises au referendum? On a cherché à répondre négativement, en affirmant que la Suisse ignore le referendum financier. Il nous paraît que ceux qui tiennent ce langage se font une idée fausse de notre referendum. Celui-ci étant purement facultatif, il n'y a nulle nécessité à mentionner spécialement le referendum financier, les arrêtés sur des questions financières étant soumis aux mêmes règles que tous les autres décrets. Or comme des subsides ne peuvent être décrétés qu'en vertu de lois ou d'arrêtés qui concernent la généralité, tous les arrêtés de subsides tombent, d'après les prescriptions ordinaires du droit, sous le referendum auquel peut être soumis tout décret de l'Assemblée fédérale qui ne vise pas des intérêts particuliers étrangers aux intérêts politiques, comme, par exemple, des décisions de recours sur des questions privées, etc. Aussi, ne comprenons-nous pas la différence qu'il a plu à l'Assemblée fédérale d'établir entre les questions de corrections de rivières et celles de subsides pour chemins de fer. Peut-être n'aurait-on pas dû les présenter simultanément, mais, une fois présentées, on ne pouvait pas ne pas les traiter également.

La seconde question est celle-ci : Des traités politiques qui contiennent des promesses de subsides peuvent-ils aussi être soumis au referendum? Dans l'état actuel de notre législation, il faut certainement répondre négativement. Les traités politiques dépendent souverainement de l'Assemblée fédérale. Mais l'arrêté d'exécution est autre chose. Le traité politique ne constitue pas encore un subside; il faut qu'il s'y ajoute un arrêté spécial d'exécution, et c'est précisément celui-ci qui suit la règle indiquée en premier lieu. Dans les autres Etats, en Italie, par exemple, ce fait est parfaitement clair. Là, le roi ratifie le traité politique, mais la Chambre doit décréter spécialement, par voie législative, les moyens d'exécution. Mais

si l'on n'a pas besoin de ressources, un tel décret est superflu et, par là, le referendum est exclu. Ainsi, par exemple, la Confédération s'est engagée, par le premier traité du Gothard, à contribuer pour 20 millions; mais, pour cela elle n'avait pas besoin d'argent, parce qu'elle était couverte par les garanties des cantons et des compagnies de chemins de fer. La Confédération s'engagea de nouveau par un second traité pour 8 millions, mais le traité politique laissa dans le vague la question de savoir quelles étaient les sommes que la Confédération, les cantons ou les particuliers devaient prendre à leur charge. Un referendum n'est possible que pour la part que la Confédération voulait prendre à son compte. Le referendum ne peut donc pas s'occuper directement des traités politiques, il ne peut s'exercer que sur la question des moyens dont la Confédération a besoin pour l'exécution d'un traité politique. Mais à ce point de vue, la demande du referendum est parfaitement légitime. Ici le referendum a son bon côté. Il serait fort possible, par exemple, que le peuple n'eût rien du tout contre un traité politique, mais qu'il eût des scrupules à l'égard du décret d'exécution. Dans le cas ci-dessus, on pouvait penser que le peuple veut le traité, mais ne veut pas que la Confédération prenne sur elle la subvention tout entière. C'est donc avec raison, à notre avis, que le Conseil fédéral a proposé de réserver le referendum sur la question de subvention. Il eût été contraire au droit de la refuser. Nous faisons abstraction des motifs politiques.

On nomme *referendum facultatif* le droit du peuple que nous venons de décrire. Nous avons déjà exposé, dans la première partie de notre ouvrage, notre pensée sur l'idée du referendum; on le nomme *facultatif*, parce que le peuple n'est pas appelé par la loi à voter sur les arrêtés de l'Assemblée fédérale, mais parce qu'on s'en remet à sa volonté, à sa libre faculté d'exercer ou non ce

droit dans chaque cas spécial. Il y a, en effet, un grand nombre de lois et d'arrêtés sur lesquels il n'existe aucune divergence d'opinion, ou seulement de légères divergences; on peut même dire que, dans tout système politique, celles-ci forment le plus grand nombre. En ne faisant pas voter le peuple sur ces arrêtés-là, on évite de le fatiguer et l'on épargne en même temps à l'Etat lui-même beaucoup de peine et de grands frais[1].

A côté de ces avantages, le referendum a sans doute aussi ses inconvénients que nous avons indiqués dans la première partie de notre ouvrage. Aussi, pour un petit Etat qui se déciderait à introduire le referendum, serait-il prudent de choisir d'emblée la forme obligatoire qui a un caractère moins turbulent. Pour de grands Etats où le peuple se compte par millions, les restrictions sont évidemment indiquées. Pour de très grands pays, il ne peut plus être du tout question d'une participation du peuple à la législation, le système serait trop embarrassé et la plupart des arrêtés n'ont plus un intérêt général. On ne peut plus penser qu'à des plébiscites sur les questions d'intérêt commun les plus importantes.

Ce que l'on nomme le droit d'*initiative* pour le peuple n'existe pas dans la législation fédérale, mais les vœux populaires s'expriment par la voie ordinaire des pétitions.

Dans le domaine de la *justice* fédérale, la participation directe du peuple se borne à l'élection des jurés fédéraux, qui sont nommés tous les six ans dans les communes; nous en avons parlé dans le chapitre du Tribunal fédéral.

[1] Dans l'occasion indiquée ci-dessus, l'Assemblée fédérale a rejeté avec raison la proposition bizarre de *contraindre* le peuple à voter.

CHAPITRE IX

Droits individuels des citoyens dans la Confédération.

En général, les droits et les libertés individuels des citoyens sont les mêmes dans la Confédération et dans les Cantons, ainsi que le comporte la nature des choses dans l'union étroite des deux systèmes politiques. Ayant déjà parlé en détail de la plupart de ces droits dans le droit public cantonal, nous ne répéterons pas ce que nous en avons dit et nous passerons sous silence ici les parties suivantes : 1° Le droit de vivre ; 2° l'interdiction de l'esclavage et de la sujétion ; 3° la protection contre la privation arbitraire de la liberté ; 4° le droit à une indemnité en cas d'arrestation non justifiée ; 5° l'inviolabilité du domicile ; 6° la protection contre les souffrances corporelles ; 7° le droit à l'honneur ; 8° l'égalité des droits ; 9° la liberté de croyance et de conscience ; 10° la liberté de la parole et de la presse ; 11° le droit de pétition ; 12° le droit d'association ; 13° le droit au mariage ; et 14° l'inviolabilité de la propriété particulière. En revanche, nous avons, déjà alors, renvoyé d'autres matières au droit public fédéral, et nous voulons les traiter ici avec plus de détails. Nous nous étions arrêté dans notre examen au droit de citoyen actif ; nous le reprenons au point où nous en étions resté.

1. Du droit de cité suisse et du droit politique de citoyen actif.

On entend souvent affirmer que nous n'avons proprement point encore de *droit de cité suisse*, et l'on rencontre dans les programmes de certains partis politiques des

articles qui demandent l'introduction d'un droit de cité suisse. Aussi est-il généralement désirable que l'on soit au clair sur cette question.

Nous nous sommes efforcé, dans la première partie de notre ouvrage, d'exposer clairement le système particulier du droit de cité suisse, d'en indiquer l'essence et les bases, et de montrer que, contrairement au système de l'Amérique du Nord et de la plupart des grands Etats de l'Europe, au lieu de descendre de haut en bas, il procède de bas en haut; qu'il a ses racines dans le droit de bourgeoisie communale, puis, en se développant, devient droit de bourgeoisie cantonale, et, en même temps, droit de cité suisse. Il n'y a plus, entre ces deux derniers, aucune distinction, car le premier alinéa de l'art. 43 de la Constitution fédérale statue : « Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. »

Il n'est donc pas exact de prétendre que nous n'avons point de droit de cité suisse; la Constitution dit précisément le contraire. Ce grief ne peut porter que sur le fait que ce droit de cité suisse est lié au droit de bourgeoisie cantonale et n'existe que dans cette dépendance; ceux qui se plaignent songent à un droit de cité suisse distinct et indépendant du droit de bourgeoisie cantonale. Mais, d'après nos idées actuelles, cet état de choses nous ramènerait au système d'habitants (heimathlosat partiel), qu'on a trouvé autrefois intolérable dans les cantons, quoiqu'on pût en quelque mesure le soumettre à un contrôle, état de choses qui a précisément donné lieu à la condition strictement exigée par le nouveau droit public fédéral, que tout Suisse doit être bourgeois d'une commune et d'un canton.

Mais il semble que ceux qui demandent un droit de cité suisse uniforme ont encore une autre pensée; ils ne veulent pas tant contester l'existence d'un droit de cité suisse qu'exprimer le vœu de voir celui-ci produire un autre effet que celui qu'il a eu jusqu'ici; c'est-à-dire que l'on

puisse prétendre au droit de bourgeoisie du canton et de la commune où l'on est domicilié. On voudrait donc que le droit de cité descendît, comme ailleurs, de haut en bas et fût déterminé dans les cercles plus restreints par le domicile. Un tel changement ne pourrait s'opérer que par le bouleversement de notre système actuel de droit de bourgeoisie communale. Mais la chose n'est point nécessaire, car toute la tendance de la législation étant de mettre toujours davantage les citoyens suisses établis dans le canton et dans la commune sur le même pied que les bourgeois proprement dits, l'on arrive par une autre voie à peu près au même but, autant du moins que ce désir est réellement légitime.

La demande d'un droit de cité unique nous paraît donc reposer sur l'ignorance de nos institutions suisses plutôt que sur un besoin pratique. Nos institutions ne sont nullement irrationnelles; mais l'étranger, ou celui auquel le droit public suisse n'est pas familier, ne les comprend pas facilement. Elles ont toutefois l'avantage de garantir une grande sécurité du droit.

On éprouve, il est vrai, par suite de la plus grande facilité des communications, le besoin d'introduire un certain changement dans ces conditions du droit de bourgeoisie, pour maintenir le droit en harmonie avec les modifications produites par les circonstances. Ainsi le canton de Zurich, par exemple, accorde à tous les citoyens suisses établis pendant dix ans, sans interruption, dans une commune, le droit de bourgeoisie de cette commune, et si la séparation persiste, il est à désirer qu'il y ait certains accommodements entre le droit de bourgeoisie et le domicile. D'autre part, le système fixe du droit de cité a, quant à la sécurité de tout ce qui concerne l'état-civil et quant au droit de retraite assuré dans les cas de grande indigence, des avantages si positifs que l'on ne peut pas recommander d'y renoncer en principe pour passer à un

autre système. Après avoir posé cette base d'un droit de bourgeoisie locale fixe, on a vu se produire le besoin de développer un peu plus librement le droit de cité dans le sens des droits politiques. Nous donnons à cette face du droit de cité le nom de droit politique de citoyen actif; celui-ci a été constitué en Suisse d'une manière entièrement libérale.

En effet, le citoyen suisse peut, en vertu de l'art. 43 de la Constitution fédérale, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections et votations en matière fédérale, *après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur.* Cette dernière phrase est devenue un objet de dispute très vive entre les partis. Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont même divisés sur ce point. Le Conseil des Etats dit que celui qui vote hors de son canton doit fournir la preuve qu'il a droit de voter, comme tout individu qui veut exercer un droit quelconque doit prouver qu'il y est autorisé; mais le Conseil national prétend que c'est la commune dans laquelle il veut voter qui doit fournir la preuve qu'il *n'a pas* la qualité d'électeur. Chaque lecteur décidera pour lui-même la question de savoir lequel des deux a raison. Si de simples paysans avaient dû prononcer, ils n'auraient pas été en aussi grand embarras que les deux hauts Conseils.

Mais le citoyen suisse n'a pas seulement libre accès aux votations *fédérales;* en vertu de la nature même des choses, il a encore, conformément à la Constitution fédérale de 1874, jusqu'à un certain degré (ou dans une certaine limite) le droit de participer à la vie du *canton* et de la *commune* dans lesquels il élit domicile, hors de son canton d'origine. Ce principe a acquis actuellement une valeur absolue. Le projet de loi du 28 mars 1877, mentionné dans la première partie de notre ouvrage, devait fixer en détail la position des Suisses établis et de ceux qui ne sont qu'en séjour; mais il a échoué devant le vote popu-

laire. Deux causes, l'une externe, l'autre interne, ont contribué à ce résultat. La cause externe s'est trouvée dans le fait que l'on avait associé les motifs d'exclusion du droit de vote avec cette réglementation, ensorte que deux minorités tout à fait différentes ont pu se tendre la main et former une majorité pour le rejet. Mais la cause interne est plus profonde, elle tient à la notion même de l'établissement, telle qu'elle a été formulée par la Constitution fédérale de 1874. Nous aurons à y revenir en détail. Mais malgré le rejet de ce projet de loi, le principe indiqué subsiste. Seulement, le citoyen suisse, en vertu de l'art. 43 de la Constitution fédérale, ne peut exercer les droits politiques que dans *un seul* canton. En conséquence de ce principe, le canton et la commune d'origine perdent de plus en plus de leur importance sur le terrain proprement politique, et le canton et la commune du domicile en revanche en acquièrent toujours davantage. La raison en est principalement le grand mélange de la population créé par la facilité des communications, ce qui oblige à déterminer à nouveau les droits en prenant pour base les conditions effectives du domicile plutôt que le droit de bourgeoisie locale traditionnel.

Nous nous trouvons donc actuellement sous ce rapport sous l'influence d'un double courant. Le droit de cité national monte de bas en haut, mais le droit politique de citoyen actif descend de haut en bas, procédant de la Confédération et pénétrant de là dans le canton et dans la commune du domicile. Ce double rapport ne cause pas de grandes difficultés dans la *vie cantonale*, mais bien dans les communes, parce que là entrent en jeu des intérêts essentiellement économiques. Nous parlerons plus en détail, dans le chapitre suivant, des conditions de l'établissement. Ce ne sera que d'une manière très lente sans doute que le temps amènera une conciliation entre les deux courants.

2. Liberté de mouvement et d'établissement.

Il s'agit ici d'un droit qui ne peut être exercé que par celui qui a la faculté de disposer de lui-même. Celui donc qui doit suivre une autre personne ou en d'autres termes qui appartient à un maître, sera partout limité dans son libre mouvement. L'esclave du monde antique, qui n'était qu'une chose appartenant au maître, n'avait naturellement aucune liberté de mouvement en opposition à la volonté du maître; mais le serf du moyen-âge ne pouvait pas non plus, sans le consentement du propriétaire, s'éloigner du domaine auquel il appartenait. Et alors même qu'il y eut quelques exceptions momentanées, le serf demeurait cependant légalement attaché à la glèbe *(glebæ adscriptus)*. Ce n'est qu'avec la cessation du servage que commence l'époque du libre mouvement général des personnes dans l'Etat.

Mais pour passer de là au libre établissement, il y avait encore un second obstacle à surmonter. Nous avons vu, dans la première partie de notre ouvrage, que pour diverses raisons les bourgeoisies s'étaient fermées, et qu'elles se réservaient la plus entière liberté à l'égard de ceux auxquels, pour tel ou tel motif, elles permettaient de s'établir, ensorte que ceux-ci ne possédaient aucun droit; ils n'étaient que tolérés par grâce, et, par exemple, ils ne pouvaient point se construire de demeure. Si l'on voulait donc arriver à la liberté de l'établissement, il fallait donner le droit d'habiter librement dans les bourgeoisies.

La Constitution helvétique chercha à réaliser ces deux opérations, mais elle ne réussit qu'à supprimer ce qui existait : en revanche, elle échoua dans la nouvelle organisation. Elle statuait, art. 19 : « Tous ceux qui sont maintenant citoyens effectifs d'une ville ou d'une municipalité, d'un village sujet ou libre, deviennent, par la Constitution actuelle, *citoyens suisses*, ainsi que tous ceux qui avaient

le droit perpétuel d'établissement et tous ceux qui étant établis sont nés en Suisse.» Pour ces citoyens suisses, la question de libre mouvement et de libre établissement allait de soi; la Constitution n'en parle même plus d'une manière spéciale.

L'Acte de médiation donna la nouvelle organisation positive en matière d'établissement pour la *vie cantonale* dans son article 4 : « Chaque citoyen suisse a la faculté de transporter son domicile dans un autre canton et d'y exercer librement son industrie; il acquiert les droits politiques conformément à la loi du canton où il s'établit; mais il ne peut jouir à la fois des droits politiques dans deux cantons.» Cette organisation forme le point de départ pour passer à la distinction signalée ci-dessus entre le droit de bourgeoisie locale et le droit de citoyen actif; elle se meut sur le terrain de la liberté d'établissement de *canton à canton*, et donne aux citoyens établis les mêmes droits politiques qu'aux citoyens du canton en ce qui concerne la *vie cantonale*. Mais quant à la liberté d'établissement à l'intérieur des cantons eux-mêmes et à la participation des citoyens établis à la *vie communale*, les cantons en décidaient à leur gré.

Mais le Pacte de 1815 remit de nouveau *toute* la matière aux cantons, et le droit général d'établissement dans les cantons disparut. Il fut maintenu par un certain nombre de cantons entre eux, à l'exclusion de ceux qui n'adhéraient pas, et le 10 juillet 1819, il revêtit la forme d'un concordat, auquel adhérèrent les cantons de Lucerne, Zurich, Berne, Glaris, Fribourg, Soleure, Argovie. Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève, par conséquent douze cantons, qui représentaient bien les deux tiers de la population suisse. Plus tard Schaffhouse y adhéra aussi et Zoug au moins en partie.

La Constitution fédérale de 1848 éleva de nouveau la liberté d'établissement au rang de loi générale du pays

et la formula, quant aux points essentiels, comme l'avait fait le concordat de 1819. A l'exemple de l'Acte de médiation, elle se borna à régler les rapports de canton à canton et laissa même aux cantons la liberté d'exclure du droit de vote en matière cantonale les citoyens établis, pendant les deux premières années de l'établissement. En revanche, elle ne s'occupa point des relations à l'intérieur des cantons, ou, en d'autres termes, elle négligea d'organiser, dans la vie communale, la position des citoyens établis.

Ce dernier pas demeurait réservé à la Constitution de 1874: toutefois on obtint d'abord à cet égard un résultat singulier. On avait introduit dans le canton de Berne, pour l'assistance des pauvres, le système de l'assistance au lieu du domicile, ce qui avait conduit à restreindre la liberté d'établissement à l'intérieur du canton pour toutes les personnes qui étaient tombées à la charge de l'assistance publique. Il n'est pas très rationnel, en effet, de priver de la liberté de mouvement et d'établissement dans les endroits où ils pourraient trouver du travail, précisément ceux qui en ont le plus besoin pour se relever; cependant la liberté jointe à l'assistance à domicile aurait pour effet que les indigents se précipiteraient en masse sur les localités dans l'aisance et les ravageraient comme des nuées de sauterelles. En revanche, dans les autres cantons où existe surtout la charité légale, chaque bourgeois a sa retraite assurée dans sa commune d'origine[1] et le devoir de l'assistance est réparti dans tout le pays, de telle sorte que chaque commune ne peut voir tomber à sa charge que ceux des pauvres qui lui appartiennent spécialement. On peut dès lors, sans danger, accorder au pauvre liberté complète de mouvement: car dès qu'il

[1] Ce système repose sur un arrêté de la Diète du 30 septembre 1851, d'après lequel chaque localité, bourg et paroisse de la Confédération, doit entretenir ses pauvres.

commence à tomber à la charge d'autrui, on peut le renvoyer dans sa commune.

Dans ces circonstances, il était naturellement difficile de concilier ces deux systèmes. Ou bien il fallait renoncer à s'occuper de la question de l'établissement à l'intérieur des cantons et en rester à l'organisation de canton à canton, ou bien il fallait faire pour Berne une exception, à laquelle on devait donner une tournure générale, pour éviter ce qu'aurait eu de choquant le fait d'une disposition exceptionnelle pour un seul canton. On préféra cette seconde voie et, en conséquence, voici comment on formula l'art. 45 de la Constitution fédérale : L'on posa d'abord le principe de la liberté d'établissement d'une manière très libre, on en limita fortement le refus et le retrait, mais ensuite on fit une conversion à droite et l'on statua une exception de la manière suivante : « Dans les cantons où existe l'assistance au domicile, l'autorisation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du canton, à la condition qu'ils soient *en état de travailler* et qu'ils ne soient pas tombés, à leur ancien domicile dans le canton d'origine, d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique. »

En cherchant l'unité, nous sommes donc arrivés, par une singulière ironie du sort, à son contraire, le dualisme. Mais, faisant abstraction de cette disposition exceptionnelle, tenons-nous en pour la suite à la condition régulière et voyons comment la matière a été réglée dans le détail.

« Tout citoyen suisse, dit l'art. 45, premier alinéa, a le droit de s'établir sur un point quelconque du territoire suisse, moyennant la production d'un acte d'origine ou d'une pièce analogue. » Comme tout citoyen suisse a le droit de réclamer de l'autorité de son canton un acte de légitimation de ce genre, et comme il a été interdit par des arrêtés ultérieurs de l'Assemblée fédérale de retenir une

pièce de cette nature, ou d'en constituer un droit de gage, à moins qu'il ne s'agisse d'une enquête criminelle, le droit d'établissement est garanti à chacun par cette disposition, dans le sens le plus large.

Il y a toutefois quelques motifs de refus ou de retrait. « Exceptionnellement, » continue le même article, « l'établissement peut être refusé ou retiré à ceux qui, par suite d'un jugement pénal, ne jouissent pas de leurs droits civiques. » Auparavant ce droit de refus et de retrait allait beaucoup plus loin. D'abord on pouvait éloigner tous ceux qui avaient perdu les droits civiques et l'honneur, alors même que cette perte ne reposait pas sur un jugement pénal. Il visait en particulier les *faillites,* quand même celles-ci ne renfermaient rien de criminel. Comme cette disposition conduisait souvent à une véritable dureté, elle a été supprimée. De plus, le droit d'expulsion était autrefois donné à la police à l'égard de personnes qui s'étaient rendues coupables d'une conduite immorale. Cette disposition a aussi été supprimée, non sans une lutte très vive; nous n'examinons pas si cette suppression sera avantageuse au pays.

En revanche, le droit de *retirer* l'établissement a été étendu à deux autres cas. « L'établissement peut être de plus *retiré,* » statue la suite de l'article, « à ceux qui ont été, à réitérées fois, punis pour des délits graves, comme aussi à ceux qui tombent d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune, soit leur canton d'origine, refuse une assistance suffisante, après avoir été invitée officiellement à l'accorder. »

On a ajouté, en ce qui concerne ce dernier point : « Tout renvoi pour cause d'indigence doit être ratifié par le gouvernement du canton du domicile et communiqué préalablement au gouvernement du canton d'origine. » Cette disposition doit prévenir l'expulsion, parfois inhumaine,

d'indigents par la police, ou du moins la restreindre à des cas tout à fait légitimes.

Dans le même ordre d'idées, on a stipulé encore dans l'art. 48 de la Constitution fédérale, qu'une loi fédérale arrêtera les dispositions nécessaires pour régler ce qui concerne les frais de maladie et de sépulture des ressortissants pauvres d'un canton tombés malades ou décédés dans un autre canton, et il a été statué par la loi que c'est le canton du domicile qui doit supporter ces frais.

La tendance humanitaire de la disposition ci-dessus mérite assurément toute notre reconnaissance, et il semble aussi que, jusqu'à présent, cette rédaction un peu élastique n'a amené aucun conflit. On a témoigné une certaine prévenance envers l'assistance locale des pauvres, en restreignant le droit de renvoi aux cas de nécessité d'assistance *permanente*. Mais que ce premier pas doive servir, comme quelques-uns l'espèrent et comme un plus grand nombre le craignent, de transition au principe général de l'assistance locale, c'est ce dont il est permis de douter; car on a constaté, par les expériences qu'on a faites, que les pauvres eux-mêmes se trouvent moins bien de cette dernière que du système de l'assistance par la commune d'origine, profondément enraciné et implanté dans la vie.

Le principe de la liberté d'établissement est assuré par les dispositions précitées, mais cette liberté n'acquiert toute sa valeur que si une position juridique est accordée au citoyen établi, dans le lieu même de son établissement, pour qu'il n'existe pas simplement de par grâce comme le manant d'autrefois. On y a pourvu de diverses manières.

D'abord le citoyen suisse établi a naturellement tous les droits qui appartiennent au citoyen suisse, abstraction faite du lieu de son domicile, et l'art. 60 de la Constitution fédérale statue expressément: « Tous les cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres Etats confédérés

comme ceux de leur Etat en matière de législation et pour tout ce qui concerne les voies juridiques »; — cette disposition est naturellement tout à l'avantage des citoyens établis. Mais il est encore formellement stipulé à la fin de l'art. 45 : « Le canton dans lequel un Suisse établit son domicile ne peut lui imposer aucune charge particulière pour cet établissement. De même la commune dans laquelle il élit son domicile ne peut lui imposer d'autre contribution que celle qu'elle impose à ses ressortissants.

» Une loi fédérale fixera le maximum de l'émolument de chancellerie à payer pour obtenir un permis d'établissement.» Il a été fixé à six francs pour quatre ans. La loi récemment élaborée, mais rejetée lors de la votation populaire, avait prévu deux francs par an.

L'art. 46 de la Constitution fédérale statue ensuite: « Les personnes établies en Suisse sont soumises, dans la règle, à la juridiction et à la législation du lieu de leur domicile, en ce qui concerne les rapports de *droit civil.*

» La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires en vue de l'application de ce principe et pour empêcher qu'un citoyen ne soit imposé à double.»

Ces lois, il est vrai, ne sont pas encore promulguées. Cependant, ensuite d'une série de décisions antérieures de l'Assemblée fédérale et du Tribunal fédéral sur des recours, les principes sur lesquels elles reposeront ont été passablement élucidés. Le droit du domicile ne peut pas servir de règle pour les rapports du droit immobilier, où le ressort de la cause est de droit commun; de même le droit et le juge du canton d'origine devront être maintenus pour des questions de droit de bourgeoisie, pour certaines questions d'état de personnes, et, partiellement au moins, pour les questions du droit des biens matrimoniaux, cette matière-ci étant surtout l'objet des contestations. Dans tous les autres cas, même en ce qui concerne le droit d'héritage et les tutelles, pour lesquels il n'y a pas

longtemps, le droit du canton d'origine était encore en vigueur dans la plus grande partie de la Suisse, ce sera, au contraire, probablement le droit du domicile qui deviendra la règle.

Quant à l'imposition à double, qu'il faut régler, surtout, il est vrai, pour les citoyens établis, mais aussi pour d'autres rapports, voici, en général, quelle sera nécessairement la distinction : on imposera les propriétés immobilières et leurs revenus au lieu où elles sont situées, et les personnes, au lieu où elles sont domiciliées. A cet égard, l'Assemblée fédérale a repoussé, à réitérées fois et d'une manière énergique, toutes les tentatives antérieures d'imposition faites par le canton d'origine, et maintenu, comme seul droit en matière d'impôt, l'imposition dans le canton, c'est-à-dire dans la commune du domicile. Elle reviendra difficilement de ces principes, sur lesquels repose aussi la législation de l'empire allemand en pareille matière.

Il reste encore à indiquer la situation *politique* faite par la loi aux citoyens établis, par rapport à la commune dans laquelle ils sont établis, rapport qui cause, il est vrai, beaucoup de difficultés. Pour être mieux compris, nous devons faire un pas en arrière et jeter un coup d'œil sur le développement historique de ce rapport.

Jusqu'à la révolution française ou helvétique, l'ancienne Confédération ne connaissait partout que les *bourgeois* comme membres légitimes des communes. Les non-bourgeois, manants, étaient considérés comme des parias, non-seulement au point de vue politique, mais encore au point de vue social. Nous avons vu comment la république helvétique éleva ces manants au rang de *citoyens suisses*, jouissant des mêmes droits que les autres. Mais ce fait ne produisit tout d'abord qu'une grande confusion dans toutes les relations communales. Dans la période suivante qui, au lieu de résoudre les difficultés par une

simple phrase, dut s'efforcer de faire de celle-ci une réalité, nous trouvons des essais de solution sous deux formes principales.

Les uns dirent : Créons deux associations différentes, distinguons la commune de bourgeois et la commune d'habitants ! La première pourra conserver une partie de ses biens et de ses revenus, les administrer elle-même et les employer pour ses besoins particuliers: mais le reste devra appartenir à la nouvelle commune d'habitants, dans laquelle on ne s'inquiète plus de la qualité des ayants-droit, qu'ils soient établis ou bourgeois, mais où tous auront les mêmes droits. Telle a été la marche du développement dans les cantons de Berne, Argovie, Lucerne, Thurgovie, etc., où eut lieu partout un partage semblable des biens, ou ce que l'on nomma une division des biens entre les communes de bourgeois et les communes d'habitants. Au premier abord, ce procédé paraît très convenable et équitable sous tous les rapports; en revanche, il fut l'objet de nombreux griefs, par exemple dans le canton de Berne. Pour les petites communes, en particulier, le dualisme qui en est résulté pour l'administration communale est très onéreux; une partie de la fortune communale, qui précédemment formait un tout et devait servir avant tout aux besoins de la commune, a été, par suite du partage, perdue pour ce but-là, tandis que les besoins de la commune d'habitants augmentent et qu'il faut y répondre par un accroissement d'impôts. A la fin, les communes d'habitants trouvent qu'elles sont lésées dans leurs intérêts par cette division des biens, les bourgeois ayant donné toujours le ton de l'un et de l'autre côté, lors du partage, et ayant en première ligne défendu leurs intérêts bourgeois. De leur côté aussi, les communes bourgeoises elles-mêmes ne se trouvent pas bien du nouvel état de choses; elles sont descendues au rang de simples corporations, sans aucune attribution politique; la fortune

bourgeoise n'est plus employée dans un but intéressant; on s'en sert ici pour des répartitions de revenus entre les bourgeois, là pour de folles spéculations; à cela s'ajoutent les regards d'envie qu'y jettent constamment les habitants, de fréquentes demandes de partage, des menaces communistes: bref, ni la commune de bourgeois, ni la commune d'habitants ne sont bien contentes de ce dualisme.

D'autres, à notre avis, ont suivi une meilleure voie; ils n'ont partagé ni la commune, ni ses biens, mais ils ont agrandi peu à peu, dans la commune unique, le cercle des ayants-droit à la vie communale pleine et entière. Ils ont formé parmi les non-bourgeois certaines catégories; ils n'ont d'abord fait participer à la vie politique communale que les citoyens établis sur leur propriété foncière, qui s'étaient ainsi associés très intimement avec la commune; puis ils ont étendu ce droit aux citoyens établis qui avaient demeuré un temps un peu long, par exemple deux ans au moins, dans la commune, y exerçant une industrie indépendante, et dans la suite on a accordé le même droit à tous ceux qui étaient établis même depuis un temps moins long, et l'on n'a réservé aux bourgeois proprement dits que quelques revenus en nature. Mais on a toujours tenu à l'écart de la vie communale politique la population flottante, c'est-à-dire les personnes en séjour passager et sans position indépendante, chez lesquelles on ne pouvait pas supposer un intérêt réel pour la prospérité durable de la commune de leur domicile temporaire, comme, par exemple, les étudiants, les garçons ouvriers, les domestiques, les ouvriers des fabriques, etc. En conséquence, on a partagé les étrangers à la commune en deux catégories principales : les « personnes établies » et les « personnes en séjour »; les premières jouissant d'une position juridique à peu près semblable à celle des citoyens, les secondes privées du droit de participer acti-

vement à la vie politique communale. Peu à peu les droits particuliers des bourgeois aux revenus sont eux-mêmes tombés, et l'on en est venu, par exemple dans le canton de Vaud, à reconnaître en principe que le produit des biens communaux doit être employé avant tout à pourvoir aux besoins de la commune et que le restant seul peut être réparti entre les bourgeois. Les cantons de Zurich, des Grisons, de Vaud, etc., ont suivi cette voie.

Il y eut, il est vrai, une troisième catégorie de cantons, par exemple Soleure, Glaris et les cantons de la Suisse centrale, qui maintinrent la commune bourgeoise sans modifications, et exclurent complètement de la vie communale tous les citoyens établis et en séjour, et donnèrent lieu par là à des griefs fondés. Ce fut le motif principal qui engagea l'Assemblée fédérale, lors de la révision de 1874, à s'occuper de ces matières. Elle statua dans l'art. 43 de la Constitution fédérale :

« Le Suisse établi jouit, au lieu de son domicile, de tous les droits des citoyens du canton, et avec ceux-ci de tous les droits des *bourgeois de la commune*. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoisiales sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement. En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois. »

On ajouta encore dans l'art. 47 : « Une loi fédérale déterminera la différence entre l'établissement et le séjour et fixera en même temps les règles auxquelles seront soumis les Suisses en séjour quant à leurs droits politiques et à leurs droits civils. »

On voit immédiatement, d'après ces stipulations, que la question : Qu'entend-on par citoyen établi ? est d'une grande importance, puisque le droit de participer d'une manière active à la vie communale dépend essentielle-

ment du sens donné à ce mot. D'après l'art. 47, il est évident que l'on avait l'intention de faire une différence entre les citoyens établis et ceux qui ne sont qu'en séjour: que l'on voulait mettre ceux-ci un peu au-dessous des premiers, sans cependant les priver de tout droit. Mais, lorsqu'on voulut fixer plus exactement ces notions et ces différences, on vit que la liberté absolue d'établissement, garantie par l'art. 45 de la Constitution fédérale, rendait la chose à peu près impossible. En effet, si l'établissement doit être accordé à tout individu qui le demande, dès qu'il possède un acte d'origine ou un acte de légitimation équivalent, chacun est absolument libre de dire s'il veut, oui ou non, être établi, et jouir par là de tous les droits de bourgeois actif de la commune; ce n'est pas une règle objective qui en décide; chacun déclare à son gré s'il préfère la position de citoyen établi ou celle de citoyen en séjour[1].

Mais il en résulte que, dans chaque commune, le droit de participer aux affaires communales est attribué à un certain nombre d'individus qui, n'ayant aucune position indépendante ni aucun intérêt véritable pour les questions vitales de la commune, sont employés comme un troupeau d'électeurs pour faire triompher des intérêts de parti, des spéculations privées, des fantaisies individuelles et souvent même des intrigues plus basses encore. Le canton de Zurich a fait de graves expériences sous l'empire de ce système; plusieurs communes riches ont été précipitées dans la misère la plus profonde, pour avoir participé à de grandes entreprises dans lesquelles elles ont été engagées avec l'aide de gens qui ont quitté à leur gré la localité ruinée, sans participer aux charges qu'ils lui avaient imposées. Le danger est sans

[1] Quelques cantons, par exemple Zurich et Neuchâtel, ont cru, à cause de cela, devoir supprimer entièrement la différence entre les citoyens établis et en séjour.

doute moins grave dans la Suisse occidentale, parce que, comme nous l'avons vu dans la première partie de notre ouvrage, le droit de vote en affaires communales y est restreint à la nomination des *autorités communales*, tandis que, dans le reste de la Suisse, ceux qui ont droit de voter décident sur les matières elles-mêmes, par exemple sur une subvention de chemin de fer, ensorte que le cas peut se présenter où le personnel d'une grande fabrique, peut-être même d'une fabrique de matériel de chemin de fer, convoqué sur place, peut. à un moment donné, déposer un vote décisif dans des questions de cette nature.

C'est ce danger qui a engagé le peuple suisse à rejeter, à deux reprises, la loi élaborée en application de ces deux articles de la Constitution fédérale, parce qu'il désire voir fixer d'une manière plus tranchée la différence entre citoyens établis et citoyens en séjour, ce qui, il est vrai, ne peut se faire légalement qu'en modifiant la notion constitutionnelle de l'établissement.

On ne peut nier que lors de la fixation de ces rapports importants, qui pénètrent dans la vie du peuple beaucoup plus profondément que de grandes questions politiques, on n'ait apporté beaucoup de bonne volonté; mais la parfaite intelligence de ces matières faisait un peu défaut.

Il ne faut se faire aucune illusion sur ce point; le principe de la parfaite égalité des droits, qui peut sans danger être appliqué dans la vie de l'Etat, où il agit comme un levier puissant pour fortifier la conscience politique et les vertus civiques, perd beaucoup de sa vérité et de sa valeur à mesure que l'on descend dans les sphères plus restreintes de la vie, où l'inégalité des prestations et des devoirs se manifeste d'une manière plus tranchée. On est partout unanime à penser qu'il ne serait pas convenable de l'appliquer à la vie de la famille. Dans les associations libres, l'égalité des droits n'est reconnue non plus qu'autant qu'elle est unie à l'égalité des devoirs. Personne ne

songe à mettre l'actionnaire qui possède une action sur le même rang, quant aux droits, que celui qui a versé dans une entreprise un capital cent fois plus fort. De même, dans une société libre, chacun refuserait d'être imposé. pour les besoins de la société, selon sa fortune. Si ses ressources sont plus grandes, il fera peut-être volontairement plus que les autres co-sociétaires, mais il rejetterait tout devoir de cette nature qui lui serait imposé par la force. Dans l'association communale se retrouvent encore des rapports tout à fait semblables. Il n'est certainement pas naturel que le système d'impôts dans la commune soit institué de telle sorte qu'une pluralité de personnes qui ne payent presque rien aient le droit de commander, et que quelques-uns seulement aient le devoir de payer ce que celles-là ont jugé bon d'ordonner. Le mensonge d'un pareil état de choses saute aux yeux. Les charges devraient encore être réparties dans la vie communale d'une manière à peu près égale, de telle sorte que les droits et les devoirs soient à peu près les mêmes pour tous les citoyens. Dès lors le système d'impositions communales qui se recommande comme le plus juste est celui qui ne permet pas de créer de trop grandes inégalités, car il ménage aussi chez le citoyen moins riche le sentiment de sa dignité et empêche les plus riches de formuler des prétentions malsaines. Dès que l'équilibre entre les droits et les devoirs est fortement troublé, on peut être sûr que, quoique la concorde règne en apparence, une guerre sourde se poursuit en secret, qui conduira à des ébranlements politiques et sociaux et se terminera en fin de compte par l'affaiblissement et même par la ruine de l'esprit public.

Vouloir tirer du simple fait d'une cohabitation fortuite et passagère dans une commune la conséquence que tous ceux qui l'habitent doivent jouir d'une manière absolue des mêmes droits, c'est là une conclusion très-téméraire

qui manque d'une base solide. Il serait fort désirable qu'aucun habitant d'une commune, honnête homme d'ailleurs, ne fût complètement exclu de la vie communale, des droits et des devoirs qui s'y rattachent. Mais il nous eût paru suffisant de statuer ce principe comme ordre de la Confédération, et d'abandonner aux cantons et aux communes particulières le mode d'exécution. C'était là la proposition primitive du Conseil fédéral; des relations plus naturelles se seraient développées sur cette base, peut-être plus lentement, mais aussi plus sûrement. Dans des questions de cette nature, les meilleurs développements viennent d'en bas; dans les communes et dans les cantons, on connaît les besoins communaux certainement mieux que dans les conseils supérieurs, où l'on doit organiser les choses un peu à vol d'oiseau.

3. Liberté de commerce et d'industrie.

Cette liberté est intimément liée à la liberté d'établissement. En effet, aussi longtemps qu'au droit de libre mouvement et de libre établissement ne s'ajoute pas le droit de gagner son pain par un travail honnête au lieu où l'on est établi, le droit d'établissement n'est qu'une noix creuse pour la masse de la population. Il n'était pas nécessaire de garantir ce droit aux rentiers qui vivent de leurs revenus; partout ils sont bien vus, même sans cette garantie. Toutefois, et abstraction faite de la question d'établissement, ces droits ont en eux-mêmes une importance très grande; aussi les examinerons-nous en détail, en les prenant séparément; quant au rapport qui les unit, il ressortira de lui-même.

a) *Liberté de commerce.*

Nous trouvons la première stipulation relative à la liberté et à la sécurité du commerce parmi les Confédérés dans la charte des prêtres de l'année 1370, que nous avons

déjà mentionnée comme un acte général dressé en vue d'assurer la paix publique. L'art. 9 porte : Nous sommes convenus unanimement de protéger en tout temps, dans toute la Confédération, toutes les routes qui, du Pont-du-Diable sur le chemin du Gothard, conduisent à Zurich, et voulons que tous, hôtes, paysans ou bourgeois, étrangers ou gens du pays, de quelque dénomination qu'ils soient, puissent circuler en toute sûreté de corps et de biens dans tous nos domaines et juridictions, sans que personne les inquiète, les arrête, ni leur nuise sans raison. Si quelqu'un y contrevient, nous devons tous faire diligence et tenir conseil sur la manière d'agir pour lui faire réparer le dommage et restituer la saisie, pour autant que son corps et ses biens y suffiront, sans fraude.» Une disposition analogue se trouve aussi dans la Convention de Sempach de 1393: « Quiconque nous apporte des marchandises doit être chez nous en sécurité de corps et de biens.»

Pour des raisons que nous avons déjà indiquées dans la première partie de notre ouvrage, ce fut surtout dans les villes que fleurirent le commerce et l'industrie; aussi trouvons-nous une des premières dispositions de cette nature dans l'alliance des villes de Berne et de Zurich de l'an 1423, dont l'art. 22 porte : « Chacune des parties doit pouvoir fournir et laisser porter sans préjudice au marché de l'autre, sans risque ni conditions, du vin, du blé et autres choses. »

Le Convenant de Stanz ne touche pas cette question directement; en revanche, dans les alliances conclues à cette époque avec Fribourg et Soleure, il fut statué « qu'à l'avenir, chacune des parties et les siens devait permettre à l'autre partie et aux siens *de vendre et d'acheter*, en toute bonne amitié, *sans être chargée de péages*, en toute bonne foi, sans préjudice, *comme ça a été l'usage de tout temps*». Dans l'alliance des dix cantons avec la ville de

Bâle, la question est traitée avec beaucoup de soin, ce qu'explique tout naturellement la position éminente de Bâle comme ville de commerce. L'art. 31 statue : « Nous, les parties susnommées, nous devons nous accorder mutuellement un libre commerce et en demeurer aux péages, aux droits d'escorte et de jouissance, sans exception aucune, dont nous avons joui de tout temps, et nous abstenir d'innovations de ce genre, afin que l'achat et la vente, et toute industrie, toute profession honorable, puisse d'autant mieux s'exercer. »

Il ressort clairement de là que le principe de la liberté d'achat et de vente de canton à canton était déjà dominant dans l'ancienne Confédération, et même que l'on s'était déjà promis de n'introduire aucune augmentation de péages.

La Constitution helvétique garde un silence absolu sur la matière: vraisemblablement on considérait cette liberté comme allant de soi. En revanche, l'Acte de médiation contient à cet égard deux dispositions importantes. L'article 5 statue : « La liberté du commerce des subsistances, du bétail et des marchandises est garantie. Aucun octroi, droit d'entrée ou de transit, ne peut être introduit dans l'intérieur de la Suisse. A l'extérieur, les douanes incombent aux cantons frontières, mais les tarifs doivent être soumis à l'approbation de la Diète ». Et l'on ajouta à l'art. 6 : « Chaque canton conserve ses péages, qui sont destinés à l'entretien des chemins, des ponts, et à la protection des rives. Mais les tarifs doivent également en être soumis à l'approbation de la Diète ».

Le Pacte fédéral de 1815 maintient à peu près les mêmes dispositions; toutefois avec une modification qui a préparé le grand changement de l'année 1848. En effet, l'article 3 statue qu'il sera formé une caisse militaire fédérale et que, « pour former cette caisse, il sera établi un droit d'entrée sur les marchandises qui ne sont pas des

objets de première nécessité. Les cantons frontières perçoivent ces droits et en rendent compte chaque année à la Diète ». Cependant les droits ne furent fixés qu'à un batz (14 centimes) par quintal, ce qu'on a appelé le batz frontière. Pour le reste, la liberté du commerce fut définie comme dans l'Acte de médiation (pour les denrées, les produits du sol, les marchandises et le bétail), le libre passage de ces objets d'un canton à l'autre fut garanti, et l'on stipula déjà que les mesures de police (contre le monopole usuraire et l'accaparement) devaient être les mêmes pour les ressortissants du canton que pour les autres Suisses. Les péages, droits de route et de pontonage existants furent formellement garantis. Mais, ajouta-t-on, « on ne pourra, sans approbation de la Diète, ni en établir de nouveaux, ni hausser ceux qui subsistent, ni prolonger leur durée s'ils ont été accordés pour un temps déterminé. Malheureusement l'on omit la disposition de l'Acte de médiation qui concernait l'octroi, et. comme nous le verrons plus tard, cette lacune fut exploitée par beaucoup de cantons pour réintroduire par cette porte dérobée ce qui avait été rejeté ouvertement.

Tel a été l'état des choses jusqu'en 1848. A l'extérieur, le pays était à peu près ouvert, car le batz frontière avait plutôt le caractère d'un droit de contrôle. Mais à l'intérieur fourmillaient les petits péages, droits de route et de pontonage, de douane, de pesage, de soute, ainsi que les privilèges de transport des cochers, bateliers, etc.

Après d'infructueux essais pour arriver par l'accord des cantons à un système de péage uniforme, la nouvelle Constitution fédérale de 1848 proclama l'abolition de tous ces droits et perceptions à l'intérieur, et l'institution d'un système de douane unique à la frontière suisse, moyennant une indemnité aux cantons (et de la part de ceux-ci aux communes, corporations ou particuliers lésés), qui devait leur être payée de cette caisse de péages pour les

recettes qui leur étaient enlevées. Cette réforme réussit au-delà de toute attente. La somme des indemnités à payer aux cantons ne s'éleva pas même à deux millions et demi de francs, tandis que les douanes-frontières versaient dans le trésor fédéral des sommes d'année en année plus considérables; ce n'est que dans ces derniers temps qu'elles ont manifesté une tendance à baisser, après être, dans l'intervalle, montées annuellement à environ 17 à 18 millions de francs.

Les obstacles que le commerce rencontrait à l'intérieur ayant ainsi été supprimés et les péages transférés à la frontière, la Suisse revêtit le caractère d'un territoire fermé à l'extérieur pour le commerce et le travail, mais libre à l'intérieur. Le commerce et le travail prirent en conséquence un grand essor et la Suisse jouit d'une prospérité et d'un bien-être inconnus auparavant.

Le système des péages indiquant les limites posées à la liberté du commerce à l'extérieur, nous devons vouer un peu plus d'attention aux principes inscrits dans les articles 28 et suivants de la Constitution fédérale sur lesquels il repose.

L'art. 28 statue: « Ce qui concerne les péages relève de la Confédération. Celle-ci peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie. » Après 1848, on percevait encore des droits de transit. Mais on trouva plus juste d'attirer le transit au lieu de le repousser et on laissa tomber les droits de transit, après qu'ils eurent été exclus de quelques traités de commerce par des stipulations positives. Ils étaient déjà abandonnés avant 1874. Parmi les droits de sortie, il n'y a à proprement parler que celui sur les bois qui soit de quelque importance et on le conserva pour des raisons économiques, afin d'obvier en quelque mesure aux déboisements menaçants des forêts de montagnes.

Quant à l'organisation interne du système des péages, l'art. 29 statue:

« La perception des péages fédéraux sera réglée conformément aux principes suivants :

» 1. Droits sur l'importation.

» *a)* Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible ;

» *b)* Il en sera de même des objets nécessaires à la vie ;

» *c)* Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées.

» A moins d'obstacles majeurs, ces principes devront aussi être observés lors de la conclusion de traités de commerce avec l'étranger.

» 2. Les droits sur l'exportation seront aussi modérés que possible.

» La législation des péages contiendra des dispositions propres à assurer le commerce-frontière et sur les marchés.

» Les dispositions ci-dessus n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires. »

Quelques observations à propos de cet article ne seront pas déplacées : la Suisse passe pour un pays de libre-échange par excellence ; le Dr Bowring, dans une étude sur notre système commercial après 1830, nous a, sous ce rapport, fait à l'étranger une grande réputation. En effet, à l'exception du batz par quintal mentionné ci-dessus, nous n'avions alors point de péages fédéraux, et les droits de route et de pontonage à l'intérieur étaient plutôt incommodes qu'accablants.

Lorsqu'on rédigea le premier tarif des péages, en 1848, on partit de l'idée qu'il fallait s'en tenir à peu près à la somme des recettes d'alors ; on admit que les péages rapporteraient un peu plus d'un million de francs en sus de l'indemnité due aux cantons, somme suffisante pour couvrir les dépenses courantes de l'administration fédérale, et que, de cette manière, les recettes des péages ne dépas-

seraient pas environ 1 fr. 50 cent. par tête de la population suisse. On rejeta dès lors le système soi-disant protectionniste, en prétendant que l'on ne voulait que des « droits de finance». Pour ce motif on préféra le système des péages basé sur le poids à celui des péages basé sur la valeur, et le tarif des péages fut rédigé sur une échelle de 15 centimes jusqu'à 15 francs seulement par quintal. Pour le même motif, on adopta le principe que toutes les marchandises, quelles qu'elles fussent, devaient payer un certain péage et que celui-ci ne devait pas, comme en Angleterre, n'être perçu que sur certaines matières.

Mais le produit fut beaucoup plus favorable qu'on ne l'avait espéré et la Confédération en acquit une force extraordinaire; nous en reparlerons plus tard. Ce résultat modifia aussi le caractère de notre système de péages, auquel le revenu actuel d'environ 6 fr. par tête ne nous permet plus guère de décerner le titre de système de libre-échange. La différence qui existe entre notre système et celui des pays environnants ne consiste plus au fond actuellement qu'en ce que les systèmes de ces derniers sont développés d'une manière plus subtile, sur de grandes échelles, tandis que chez nous les marchandises paient encore des droits moins inégaux. Mais les revenus des péages de ces Etats, calculés par tête de la population, ne sont pas beaucoup plus élevés, parce qu'ils n'imposent pas du tout les matières brutes ou ne les imposent que très peu. L'adoption du tarif des péages suisses, qui vient d'être édicté et qui étend de beaucoup, par en haut, l'échelle des droits de douane, au moins pour certains articles, et réalise d'une manière plus complète la distinction des produits en matières brutes, objets à moitié fabriqués et objets fabriqués, fera disparaître encore davantage la différence d'avec le système de péages des Etats voisins. Au reste, nous n'y perdons que l'illusion dont nous berçait l'expression « droit de finance ». Tout péage qui ne frappe

pas également toutes les marchandises, comme l'ancien batz frontière fédéral, cesse d'être un simple péage financier, et involontairement se transforme en une protection du travail national. Le développement ultérieur ne dépend plus que d'une question de plus ou de moins; il ne s'agit plus d'une différence spécifique de système. Mais dès qu'on est entré dans la voie d'une certaine protection du travail national, ce que nous ne trouvons nullement blâmable, si l'on s'en tient à des taux modérés, le développement s'en fait en quelque sorte de lui-même; il est évident que nous marchons actuellement dans ce sens, quoique l'on cherche à se le dissimuler au moyen d'expressions trompeuses comme le maintien de droits de finance. Ces soi-disant droits de finance ne sont pas autre chose que des droits protecteurs qu'on n'ose pas avouer. On cherche encore à éviter le mot qui sonne un peu mal, mais on a la chose, et en voulant nier le fait on ne fait qu'empirer le mal. On ne peut pas dire immédiatement quel en sera le résultat pour notre industrie; le succès momentané sera agréable peut-être, mais ce n'est pas lui qui décide. On ne pourra porter un jugement définitif qu'au bout d'un certain nombre d'années et nous craignons un peu que le résultat, pour toutes nos industries d'exportation surtout, ne soit guère favorable.

La fin de l'art. 29 nous suggère encore une autre observation. Il statue que les dispositions sus-indiquées n'empêchent point la Confédération de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans les circonstances extraordinaires. Cet alinéa renferme l'autorisation d'user de ce qu'on appelle de *rétorsions* à l'égard d'Etats étrangers qui, par des droits exagérés sur certains produits, nous fermeraient leur marché en tout ou en partie. On a beaucoup discuté sur ce sujet, déjà dans l'ancienne Diète. Les partisans du libre-échange ne voulaient pas en entendre parler, parce que, disaient-ils, en frappant par

rétorsion d'un droit de péage plus élevé certains produits d'un autre Etat, on ne fait qu'augmenter leur prix et l'on a à subir un double dommage. Cette assertion paraît plausible, mais elle ne repose que sur une ignorance complète du caractère et du but de pareilles mesures. En réalité, la rétorsion a le caractère d'un acte d'hostilité opposé à une autre hostilité, et elle a pour but de faire tomber cette dernière. Sans doute elle exige certains sacrifices momentanés, comme toute espèce de guerre en entraîne avec elle, et la guerre des péages ne fait pas exception: mais la guerre n'est pas le but, elle n'est qu'un moyen d'arriver à un meilleur état de paix; il en est de même de la rétorsion en matière de péages. On prouve par là à l'adversaire que l'on n'est pas désarmé; qu'il a, lui aussi, des égards à avoir; et il n'est pas rare que, par un dommage momentané, l'on n'obtienne de meilleures relations commerciales permanentes. En revanche, il ne faut pas se servir de ces mesures dans un intérêt purement égoïste, et, en présence des réclamations des commerçants, l'on doit toujours se réserver d'en faire un examen impartial. Après tout, chaque pays a le droit d'organiser son système de péages comme il l'entend, et, par exemple, s'il se trouve dans une position financière difficile, il est libre d'augmenter ses péages. Un autre Etat n'aurait le droit de se plaindre que si les mesures prises avaient un caractère d'exception à son égard et si elles pouvaient être attribuées à une certaine hostilité contre son industrie et son commerce. Quand les débats mettent ce point en évidence, la rétorsion devient légitime et même opportune suivant les circonstances; sans cela, il faut s'en abstenir.

L'art. 30 statue que le produit des péages appartient à la Confédération et que les indemnités payées jusqu'à présent aux cantons pour le rachat des péages, des droits de chaussée et de pontonage, des droits de douane et d'autres émoluments semblables, sont supprimées.

Comme nous l'avons dit ci-dessus, après 1848, on avait fait avec les cantons des arrangements en vertu desquels la Confédération payait annuellement des prestations qui, dans les dernières années, s'élevaient à la somme de 2,398,553 francs par an. Elles n'étaient pas égales pour tous les cantons. On avait admis, il est vrai, un minimum de quatre batz par tête, et comme base de population le recensement de 1838, ce qui faisait une somme d'environ 1,300,000 fr. En revanche, les cantons avaient droit à ce qui restait de 2,398,100 fr., c'est-à-dire à un peu plus d'un million de francs, selon qu'ils avaient auparavant retiré plus ou moins de leurs péages. Certains cantons, par exemple Zurich et Berne, ne recevaient rien de plus, mais d'autres, comme Bâle et Uri, recevaient jusqu'à 4 francs anciens par tête. Il est vrai que ceux des cantons qui recevaient le plus avaient à faire de fortes dépenses pour l'entretien de routes alpestres; cependant ce n'était pas partout le cas, et l'inégalité avait çà et là quelque chose de choquant. On en profita pour faire disparaître, lors de la révision de 1874, tout le système de la participation des cantons aux revenus des péages; mais on fut obligé de reconstituer en partie l'inégalité, en ajoutant à l'art. 30 la disposition suivante :

« Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, par exception et à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle, dont, en tenant compte de toutes les circonstances, le chiffre est fixé comme suit :

Uri	Fr.	80,000
Grisons	»	200,000
Tessin	»	200,000
Valais	»	50,000

» Les cantons d'Uri et du Tessin recevront, en outre, pour le déblaiement des neiges sur la route du Saint-Gothard, une indemnité annuelle totale de 40,000 fr., aussi

longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer.»

Dans la suite et en vertu de l'art. 1er des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, une indemnité extraordinaire de 300,000 fr. fut aussi assignée à la ville de Bâle. Il est naturel que, dans la répartition des revenus commerciaux, on ait égard à la position des cantons qui ont à supporter, en ce qui concerne les relations intercantonales et internationales, des charges particulières. Sous ce rapport, l'inégalité actuelle est légitime. On pourrait cependant faire quelques observations quant aux cantons favorisés et au chiffre de ces indemnités.

Il existait une inégalité analogue entre les cantons, relativement aux indemnités que la Confédération devait leur bonifier en échange de l'abandon de leurs anciens revenus *postaux*. Là aussi les revenus des cantons n'avaient pas été les mêmes, et, en conséquence, les indemnités étaient passablement inégales, certains cantons ayant donné à leur système postal un développement complet, d'autres ayant laissé ce service à l'industrie d'autres cantons. La Constitution de 1874 supprima aussi ces indemnités et attribua de même le produit des postes intégralement à la Caisse fédérale.

Les cantons n'auraient naturellement pas donné leur assentiment à ce dépouillement de leurs revenus des postes et des péages, si la Confédération ne leur eût pas donné un équivalent en leur promettant de les décharger de la plus grande partie de leurs dépenses militaires, évaluées à 5 ou 6 millions annuellement. Les cantons crurent faire une bonne affaire financière en renonçant à environ deux millions et demi de revenus assurés de péages, et environ un million et demi de revenus postaux un peu précaires, pour être déchargés d'environ cinq millions de dépenses militaires. Ce fut là *in nuce* le marché assez important pour le développement de la Suisse, entre la Confédéra-

tion et les cantons, qui devint le point central de la révision de 1874, comme il avait été à la base du projet de révision de 1872. Quant aux revenus qu'en retire la Confédération, nous y reviendrons quand nous parlerons des finances fédérales.

Après ce bref exposé du développement du système des péages suisses et des rapports de la Confédération et des cantons à cet égard, examinons en détail le principe de la liberté du commerce à l'intérieur.

La Constitution fédérale de 1848 s'était contentée d'exiger le libre achat et la libre vente des denrées, du bétail et des marchandises, ainsi que des autres produits du sol et de l'industrie, leur libre entrée, leur libre sortie et leur libre passage de canton à canton, réservant les dispositions des cantons touchant la police du commerce et de l'industrie, avec l'adjonction que contenait déjà le Pacte fédéral de 1815, que ces dispositions devaient être les mêmes pour les citoyens des cantons et pour ceux des autres Etats confédérés.

La Constitution de 1874 (art. 31) a laissé tomber la spécification des marchandises et garantit simplement la liberté du commerce et de l'industrie, et cela non-seulement de canton à canton, mais d'une manière générale dans toute l'étendue de la Confédération, ensorte que ce principe, sous une forme très générale, doit être considéré comme un droit fondamental pour la Suisse tout entière. Dans le domaine du commerce, la conséquence de cette modification fut que le commerce ambulant, le colportage et la réception de commandes échut à la Confédération. Quant à ce dernier point, déjà sous l'ancienne Constitution, l'Assemblée fédérale, par une interprétation hardie, se l'était attribué, et avait interdit aux cantons le prélèvement de taxes de patentes sur les voyageurs de commerce. En revanche, quant au colportage et aussi quant à la réception de commandes, il s'est formé récemment une op-

position importante, légitime en ce sens que les cantons doivent évidemment avoir le droit d'imposer les colporteurs partout où ceux-ci veulent exercer leur commerce, car sans cela ils seraient privilégiés comparativement aux commerçants établis. On pourrait, il est vrai, instituer la taxe de telle sorte qu'elle équivaudrait à une suppression de ce commerce; mais les autorités fédérales, en vertu de l'alinéa final de l'art. 31, auraient le droit de l'empêcher.

Le principe de la liberté de commerce et d'industrie à l'intérieur jouit d'une grande popularité et l'on peut dire qu'il a passé dans la vie du peuple. Dans les commencements, le Conseil fédéral dut s'occuper encore d'une série de restrictions traditionnelles : ainsi. en temps de cherté, de tentatives faites en vue de supprimer ce qu'on appelait le droit de premier acheteur[1], d'empêcher la vente du pain et de la viande de canton à canton, de soumettre le commerce de bois à des restrictions particulières, etc. Tout cela est aujourd'hui tombé en oubli. De nos jours, il est vrai, surgit un mouvement qui, s'il devait l'emporter, conduirait nécessairement à de nouvelles restrictions; il s'agit de la proposition émise par le parti socialiste, de faire du commerce des grains une affaire de l'Etat. Cependant cette proposition n'a pas grande chance d'être adoptée.

L'art. 31 de la Constitution fédérale a encore prévu quelques exceptions. Elles concernent d'abord le commerce du *sel*, qui partout en Suisse est envisagé comme régale des cantons. Chose curieuse, on a récemment émis, du côté conservateur, le vœu que cette régale fût remise par les cantons à la Confédération. Dans les trente dernières années, l'abaissement du prix du sel a souvent été exploité comme moyen de provoquer des mouvements démagogiques. Mais ce système a pris fin. Actuellement quiconque invente un impôt obtient la faveur populaire

[1] Un arrêté récent du Conseil des Etats de 1878 montre qu'il n'est pas si facile de supprimer d'anciens préjugés.

beaucoup plus que celui qui propose d'en abolir un, et nous marchons vers un temps où le mot du ministre Turgot : « l'on devrait condamner à mort quiconque prêcherait l'abolition d'un impôt existant », comptera un grand nombre d'adhérents. Néanmoins le vœu indiqué ci-dessus est légitime en ce sens qu'il serait certainement raisonnable d'avoir pour toute la Suisse un prix uniforme pour le sel, quand ce ne serait que pour supprimer à l'intérieur la contrebande démoralisante du sel. La Confédération pourrait aussi conclure avec les salines des contrats de livraison plus avantageux que ne le peuvent de petits cantons isolés. Mais les cantons ne pourraient pas être privés de cette source de revenus et il faudrait donc passer avec eux une convention qui les satisfît au point de vue économique.

La seconde exception concerne la régale de la *poudre*, qui appartient à la Confédération ; des raisons militaires ont fait introduire cette stipulation.

On a fait une troisième exception en faveur de ce qu'on appelle les *droits de consommation* sur les vins et les boissons spiritueuses (ohmgeld, octroi); à ce sujet, il faut remarquer qu'on a accordé au canton du Tessin, à cause de sa position géographique exceptionnelle au-delà des Alpes, quelques autres droits de consommation, qui ne touchent que sa population et que nous laissons de côté comme singularité.

Les droits de consommation sur les boissons ne sont nullement d'anciens droits traditionnels ; la plupart, au contraire, sont de date récente. Nous avons déjà vu plus haut que l'Acte de médiation interdisait expressément la création d'octrois; cette défense ne fut omise dans le Pacte fédéral de 1815 que parce qu'on l'estimait comprise dans l'interdiction générale de créer de nouveaux péages ou d'élever ceux qui existaient. Lorsque quelques cantons se furent aperçus de cette lacune, ils en profitèrent pour se

créer de cette manière de bons revenus, et, comme d'autres cantons réclamaient en Diète contre ce procédé, les premiers prétendirent qu'il s'agissait de droits de consommation qui ne touchaient que leur propre population et ne répondaient pas à l'idée de péages. Quoique les adversaires démontrassent que les ohmgelds créent à leurs produits respectifs les mêmes difficultés commerciales que les péages, et que la distinction prétendue ne repose que sur un jeu de mot, Berne, malgré une vive protestation de Vaud, n'en poursuivit pas moins l'introduction de son ohmgeld, et une fois la brèche faite par ce grand canton, les autres cantons suivirent en masse, ensorte qu'en fin de compte seize d'entre eux introduisirent de pareils ohmgelds et surent par là réduire au silence la minorité. Au moyen de ces ohmgelds, les cantons prélevèrent sur le commerce des sommes non moins fortes que celles que percevaient les péages; on en évalue de même le revenu total de deux à trois millions de francs. Il est vrai qu'en 1848 les ohmgelds furent l'objet de nouvelles attaques. L'argumentation des amis de l'ohmgeld s'était un peu modifiée; ils auraient vu avec plaisir que l'on envisageât les ohmgelds comme des péages et qu'on les rachetât comme les autres péages. Mais les adversaires ne voulurent pas y consentir, et l'on en vint à un compromis d'après lequel on laissa aux cantons les ohmgelds qu'ils prélevaient alors, mais ils ne purent plus les augmenter.

Alors le canton de Berne profita de l'intervalle de temps qui s'écoula entre l'élaboration de la Constitution et son acceptation par les cantons, pour élever encore son ohmgeld d'une manière considérable! En 1874, nouvelle attaque contre les ohmgelds et nouveau compromis! Nous donnons ici le texte de l'art. 32, en rendant attentif à l'alinéa final :

« Art. 32. Les cantons sont autorisés à percevoir les droits d'entrée sur les vins et les autres boissons spiri-

tueuses prévus à l'art. 31, lettre *a*, toutefois sous les restrictions suivantes :

» *a)* La perception de ces droits d'entrée ne doit nullement grever le transit; elle doit gêner le moins possible le commerce, qui ne peut être frappé d'aucune autre taxe.

» *b)* Si les objets importés pour la consommation sont réexportés du canton, les droits payés pour l'entrée sont restitués sans qu'il en résulte d'autres charges.

» *c)* Les produits d'origine suisse seront moins imposés que ceux de l'étranger.

» *d)* Les droits actuels d'entrée sur les vins et les autres boissons spiritueuses, d'origine suisse, ne pourront être haussés par les cantons où il en existe. Il n'en pourra être établi sur ces produits par les cantons qui n'en perçoivent pas actuellement.

» *e)* Les lois et les arrêtés des cantons sur la perception des droits d'entrée sont, avant leur mise à exécution, soumis à l'approbation de l'autorité fédérale, afin qu'elle puisse, au besoin, faire observer les dispositions qui précèdent.

» Tous les droits d'entrée perçus actuellement par les cantons, ainsi que les droits analogues perçus par les communes, doivent disparaître sans indemnité à l'expiration de l'année 1890. »

Ajoutons encore que les cantons de Zurich, Schaffhouse. Saint-Gall, Thurgovie et Neuchâtel ne perçoivent point d'ohmgelds, Genève non plus, mais la ville a un très fort octroi. En Valais, l'ohmgeld est tout à fait insignifiant. Soleure, Berne, Fribourg et Lucerne sont les cantons qui perçoivent les ohmgelds les plus élevés.

Une dernière réserve assez légitime contre la liberté de commerce à l'intérieur fut insérée dans l'art. 31, relativement aux mesures de police sanitaires contre les *épidémies* et les *épizooties*. Mais à cet égard, il est naturel que, si ce titre devait servir à dissimuler d'autres restrictions

au commerce, l'autorité fédérale aurait le droit d'intervenir et de faire respecter le principe de la liberté. Des faits de ce genre se sont déjà produits, par exemple pour empêcher la concurrence sur les marchés italiens à certaines époques de l'année. Des intérêts de marchands de bestiaux se cachent volontiers parfois, à l'insu des autorités cantonales, derrière ces appréhensions d'épizooties. En Angleterre aussi, l'on a fait récemment des expériences de ce genre.

Enfin l'art. 62 de la Constitution fédérale contient encore la suppression d'une restriction commerciale antérieure; il statue: « La traite foraine est abolie dans l'intérieur de la Suisse, ainsi que le droit de retrait des citoyens d'un canton contre ceux d'autres Etats confédérés. » L'article 63 ajoute encore : « La traite foraine à l'égard des pays étrangers est abolie, sous réserve de réciprocité. »

Quant à ces droits de retrait, voici ce dont il s'agit: Ils proviennent en première ligne de la notion ancienne du bien de famille et d'association. Quand, par exemple, un membre d'une famille voulait aliéner un bien qui avait été estimé comme héritage, on donnait aux membres de la famille la prérogative de retenir à eux ce bien (naturellement contre paiement). Il existait de semblables droits de retrait parmi les membres de la même association, de la même ferme, de la même commune et aussi du même canton, pour exclure l'acquisition de propriétés foncières par des étrangers. Ces droits de retrait, qui, en diminuant la concurrence pour l'achat, dépréciaient naturellement les biens qui y étaient soumis, tombèrent en discrédit à mesure que le commerce prit un plus grand essor. On les rencontre encore çà et là, particulièrement dans les petits cantons; mais dans la suite du moins, ils furent restreints à des associations étroites. Ils sont encore aujourd'hui parfois constitués dans le commerce ordinaire par des contrats particuliers. Par exemple, A est

forcé de vendre un bien; mais, comptant sur un héritage, il a l'espoir de pouvoir, au bout d'un certain temps, le racheter; A se réserve donc pour un certain temps un droit de retrait, si l'acheteur voulait le revendre. Les priviléges de priorité, que les chemins de fer avaient su se créer sur certaines lignes, sont une application toute récente de cet ancien droit de retrait: mais ils ont été également abolis en Suisse. La Constitution fédérale n'a en vue, dans les dispositions susmentionnées, que le droit de retrait de canton à canton, que l'art. 62 n'autorise plus; mais elle ne s'ingère pas dans les questions de droit privé.

La traite foraine dont parlent les art. 62 et 63 repose sur une autre idée, qui se rattache au servage d'autrefois. Le serf, en tant que *glebæ adscriptus*, ne pouvait pas émigrer, cela se comprend; il aurait par là soustrait à son maître une partie de sa fortune. Lorsque, dans le cours des temps, le servage de l'Etat remplaça le servage seigneurial, on envisagea la défense d'émigrer comme subsistant toujours, et ce ne fut au fond que dans le cours du XVIIIe siècle que les Etats commencèrent à se familiariser avec l'idée de la liberté d'émigration. Mais si l'on accordait ce droit comme droit personnel, l'idée que l'on ne pouvait pas sans autre soustraire au moins son bien au seigneur, c'est-à-dire à l'Etat, demeura longtemps encore dominante et l'on exigea comme minimum un droit de traite foraine *(gabella)*. Peu à peu ce droit tomba aussi. Au commencement de ce siècle, la Suisse conclut, avec presque tous les Etats de l'Europe, un nombre considérable de traités sur l'abolition de la traite foraine, jusqu'au moment où l'on inscrivit ce principe dans la Constitution fédérale de 1848, en réservant toujours la réciprocité de la part des pays étrangers.

Dans de telles circonstances, la restriction pouvait naturellement être encore moins maintenue dans le commerce intérieur. L'Acte de médiation l'abolit déjà et maintenant

on ne la connaît plus. Mais il va de soi que, par exemple, le bien acquis par succession d'un étranger ou d'un citoyen qui n'appartient pas au canton, doit payer les mêmes droits de succession que le bien qui reste dans le pays. L'abolition de la traite foraine ne signifie pas que l'on ait l'intention de créer des priviléges pour des étrangers, mais elle veut supprimer l'inégalité dans le traitement à l'égard des étrangers et garantir au commerce une liberté exempte de charges exceptionnelles.

b) *Liberté d'industrie.*

Entre l'époque moderne et le moyen-âge, il existe, dans presque tous les domaines, de grands contrastes. Tandis que notre époque poursuit l'extension de la liberté des personnes, des lois générales égales pour tous, l'égalité des droits et des devoirs pour des associations politiques plus grandes, le moyen-âge partait de l'idée qu'il fallait former des associations plus restreintes et créer pour chaque relation particulière un droit spécial, une organisation distincte. Séparation, organisation, groupement, tel est le mot d'ordre du moyen-âge; liberté et égalité, abolition des particularités, voilà celui de l'époque moderne. Sans doute, un grand nombre de ces créations du moyen-âge nous paraissent bizarres, curieuses, ridicules, à nous qui sommes placés à un autre point de vue; mais si nous voulons être justes à leur égard, nous devons les juger au point de vue de l'esprit qui les a fait naître. A l'époque où elles ont été formées, elles avaient leur raison d'être vraie et juste, et l'on peut prévoir qu'un temps viendra où on leur vouera plus de sympathie que ce n'est le cas aujourd'hui.

Une des plus remarquables des créations qu'enfanta le moyen-âge fut l'*organisation du travail* dans ce qu'on a nommé les *corps de métier*. On pensait que tous ceux qui exerçaient la même industrie, la même profession,

devaient s'organiser en associations fixes. La règle et une certaine organisation étaient prescrites, soit par l'autorité, soit sur l'initiative des plus proches ayants-droit, et l'association ainsi organisée s'appelait *corporation*. Tous ceux qui exerçaient une industrie quelconque étaient organisés de cette manière. Lorsque telles ou telles industries n'étaient exercées que par quelques personnes isolées, on réunissait dans une association unique plusieurs des industries dont le travail était à peu près le même. Et ces corporations ne réunissaient pas seulement les artisans, mais encore les marchands et même les hommes voués aux arts et aux sciences. Il n'y avait que les arts nommés *artes liberales* qui ne fissent point partie des corps de métier, aussi les appelait-on à cause de cela arts libéraux. Une fois les corporations créées, la grande influence qu'elles exerçaient sur l'organisation politique des villes engagea à y faire entrer les nobles qui s'établissaient dans les villes. Les corporations avaient leurs règles et leurs droits particuliers, et même leurs mœurs et leurs habitudes, qui se sont encore conservées en mainte chose. Pour appartenir à une corporation, il fallait être de naissance légitime, avoir appris convenablement son métier, avoir fait son apprentissage, son tour, son chef-d'œuvre; l'on devait respecter et défendre les coutumes et les droits de l'association, en soutenir les membres de conseils et d'effets. En échange, l'on pouvait prétendre pour soi et pour les siens à un appui réciproque; celui qui n'était pas d'une corporation ne devait pas gâter le métier, l'on ne pouvait non plus introduire du dehors un travail du métier qui eût nui aux intérêts de la corporation. L'ensemble des corporations formait la classe des bourgeois libres, le puissant intermédiaire entre les chevaliers nobles et les paysans serfs.

Telle est en résumé l'organisation qui s'était développée dans tous nos cantons-villes, et à laquelle appartenait

autrefois la direction de la politique; dans les Länder, le manque de villes ne lui permit pas d'acquérir le même développement.

Ce système fut brisé par la révolution française, après avoir d'ailleurs, il faut en convenir, dégénéré beaucoup à l'intérieur; car dans ces corporations restreintes s'était développé peu à peu un esprit de corps égoïste, étroit, rempli de malveillance et de haine pour toute nouveauté, qui a passé en proverbe parmi nous. En échange, la révolution française proclama la liberté du travail et le droit à la libre circulation du travailleur et du produit du travail. Le grand développement que l'industrie a pris dans l'exploitation des fabriques acheva de ruiner l'ancien ordre de choses. Chez nous aussi les corporations déchurent, cependant plutôt après 1830, et plus tard encore en quelques localités, comme Bâle et Schaffhouse. En 1848, on n'inscrivit pas encore textuellement dans la Constitution le principe de la liberté d'industrie; cependant l'idée s'y trouvait déjà, et en 1874, le principe fut définitivement proclamé. Le premier alinéa de l'art. 31 de la Constitution fédérale statue: « La liberté de commerce et d'*industrie* est garantie dans toute l'étendue de la Confédération. » Il est vrai que cet art. 31 fait certaines réserves. Il porte : « Sont réservées : *c)* Les dispositions touchant l'exercice des professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes. — Ces dispositions ne peuvent rien renfermer de contraire au principe de la liberté de commerce et d'industrie. »

Ces réserves embrassent donc l'impôt qui doit frapper les industriels comme les autres particuliers, mais en outre et surtout le domaine de ce qu'on appelle la police de l'industrie. Un moment on a eu l'idée de remettre encore à la Confédération l'exercice de la police de l'industrie, mais plus tard on s'est convaincu de l'impossibilité de séparer cette branche de la police générale.

Dans l'appréciation des réserves admissibles, on veut, comme le prouve le dernier alinéa, que le principe lui-même ne soit pas sacrifié. On pourrait naturellement, d'une manière indirecte et au moyen d'impositions extraordinaires ou de conditions onéreuses, empêcher en fin de compte l'exercice de toute industrie : il ne faut pas que cela puisse avoir lieu. Les essais n'ont pas manqué de nos jours d'introduire dans les cantons, par cette porte dérobée, de nouveaux monopoles, surtout sous la forme de monopoles de l'Etat. Cependant, tout en maintenant le principe, il ne faut pas perdre complétement de vue les droits politiques des cantons. Nous nous demandons, par exemple, si le Conseil fédéral n'est pas allé trop loin en abolissant le droit des cantons de limiter à un nombre fixe les auberges et les pharmacies ; car, par là, il oblige les cantons à appliquer un mode de contrôle extrêmement étendu, et qui, de nos jours surtout, où l'on veut avoir un contrôle sévère sur la vente des subsistances et des substances vénéneuses, devient très onéreux et très coûteux.

La Constitution fédérale elle-même d'ailleurs permet d'apporter quelques restrictions spéciales à la liberté d'industrie.

D'abord elle donne aux cantons la faculté de faire dépendre l'exercice des professions libérales d'un certificat de capacité (art. 33). Mais en même temps, pour garantir l'exercice de l'industrie dans toute l'étendue de la Confédération, comme l'art. 31 le promet, on a ajouté que la législation fédérale pourvoira à ce que l'on puisse obtenir des certificats de cette nature valables dans toute la Confédération. Si cette disposition n'existait pas, celui qui voudrait pouvoir exercer sa profession dans toute la Confédération devrait subir de vingt-deux à vingt-cinq examens. Mais, de cette manière, il peut se borner à un seul. Les cantons demeurent naturellement libres de maintenir un examen d'Etat cantonal pour ceux qui ne veulent

pratiquer que dans leur canton; cependant ceci n'a plus guère d'importance. On a usé de tous les égards pour ménager la transition, car on a stipulé dans l'art. 5 des dispositions transitoires : « Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la loi fédérale prévue à l'art. 33, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton ou d'une autorité concordataire représentant plusieurs cantons, peuvent exercer cette profession sur tout le territoire de la Confédération. » Cette disposition n'est pas importante seulement pour les médecins, les avocats, etc., de tels ou tels cantons, elle offre encore un grand soulagement aux populations frontières. On arrivera d'ailleurs, une fois ou l'autre, pour ces vocations aussi, à une complète liberté de l'exercice professionnel. L'examen préalable offre sans doute une certaine garantie contre une ignorance absolue, mais plus tard il devient, pour celui qui a obtenu son diplôme, un oreiller de paresse, et le peu de savoir acquis primitivement est bientôt dissipé quand il n'est pas constamment renouvelé. Ce n'est pas d'ordinaire dans les moments de transition que la liberté donne de bons résultats, mais c'est quand ses effets ont eu le temps de se produire; le simple charlatan, non plus que l'homme routinier et indolent, ne la supportent pas longtemps, tandis qu'elle est pour les autres un éperon qui les presse de se perfectionner constamment, et dès lors, si l'on additionne les résultats des deux systèmes, elle en fournit en somme de beaucoup meilleurs.

La Confédération fait une seconde exception relative au *travail dans les fabriques*. Elle se réserve, dans l'art. 34, le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.

La loi fédérale prévue par cet article a été édictée. Elle n'autorise à travailler dans les fabriques que des enfants âgés de plus de 14 ans; elle fixe à 11 heures la journée normale de travail pour les adultes et, par une interprétation un peu étendue de la Constitution, elle règle encore le mode de payement et d'autres détails. Enfin elle soumet à la surveillance fédérale toute la construction et l'exploitation des fabriques au point de vue de la santé et de la sécurité, et fait peser une très grande responsabilité sur les fabricants pour les accidents et les blessures de leurs ouvriers. Le point le plus débattu a été celui de la journée normale de travail pour les adultes; cette conquête peut avoir une certaine importance momentanée, mais elle ne peut avoir de valeur durable, et, cas échéant, elle sera maudite surtout par ceux qui l'ont appelée de tous leurs vœux. En somme, nous pensons que le droit de libre association des ouvriers, d'où peut surgir en tout temps ce qui convient à chaque moment, est plus important pour eux que ces présents de l'Etat qui, en fin de compte, aboutissent toujours à une nouvelle tutelle. Les dispositions qui concernent la sécurité de la santé des ouvriers et la protection des enfants nous paraissent plus utiles.

La Confédération a fait une troisième restriction relative à certains modes de s'enrichir d'une manière déloyale ou du moins irrégulière: il s'agit des *maisons de jeu* et des *loteries*. Nous n'avions qu'une maison de jeu, à Saxon, en Valais; conformément à la prescription de la Constitution, elle a été fermée le 31 décembre 1877. L'art. 35 interdit d'en ouvrir de nouvelles. Le même article donne également à la Confédération le droit de prendre les mesures nécessaires concernant les loteries. Mais on n'a pas voulu restreindre les loteries destinées à des œuvres de bienfaisance, par exemple à des expositions, etc., où il n'est pas question d'un gain intéressé; aussi n'édicte-t-on aucune

loi sur la matière. En revanche, il faut que la Confédération ait le droit d'intervenir énergiquement contre des loteries de spéculation, quelle que soit la forme sous laquelle elles cherchent à se dérober: jusqu'à ces derniers temps, nous en avions à Uri et à Schwytz, sous la forme d'emprunts avec lots, mais elles ont cessé. Il ne sera pas facile d'extirper complétement l'habitude du jeu de loterie; toutefois, il est bon que l'on ne tolère pas dans le pays même ces lieux où l'on exploite le travail honnête.

Autrefois il y avait encore d'autres restrictions au travail. Ainsi il existait de toute ancienneté une surveillance particulière de police exercée à l'égard des compagnons ouvriers. A la frontière, on ne leur permettait d'entrer dans un canton que s'ils présentaient, comme argent de voyage, une certaine somme, afin qu'ils ne vécussent pas simplement de mendicité. Mais, déjà en 1850, sur les réclamations de la Société du Grutli, on a établi le principe que l'ouvrier, lui aussi, doit jouir de la libre circulation déjà établie comme règle pour le produit du travail. La question est entrée dans une autre phase par suite de l'introduction subséquente des chemins de fer. Tout récemment cependant, on est redevenu un peu plus sévère à la frontière suisse.

Actuellement, les restrictions au travail proviennent souvent des ouvriers eux-mêmes, par le fait de ce qu'on appelle les grèves. Certainement l'ouvrier doit avoir, lui aussi, le droit de quitter un travail déterminé, aussi longtemps que, d'autre part, il ne s'y est pas engagé par contrat spécial. Mais il n'est pas moins évident qu'il ne doit pas léser dans sa volonté son camarade qui veut continuer de travailler; aussi considérons-nous comme une faiblesse impardonnable de la part de la police, de ne pas accorder à l'ouvrier qui veut travailler une protection pleine et entière. Les menaces directes ou indirectes devraient être punies sévèrement. La police devrait en finir

bien vite avec les ouvriers qui chôment, qui se tiennent devant les ateliers, et, en général, protéger énergiquement les ouvriers travailleurs contre toute pression de la part de ceux qui ne travaillent pas. Si cela ne se fait pas, le peuple prendra lui-même l'affaire en mains, et il en résultera des excès dont la faute retombera uniquement sur la police qui aura négligé de faire son devoir. Le désir du travailleur d'être traité comme un homme libre est parfaitement légitime, mais il ne faut pas non plus que, à son tour, il porte atteinte à la liberté d'un tiers. Dans l'état actuel des choses, le maintien de la règle de droit strict des deux parties est ce qu'il y a de meilleur.

Notre époque connaît encore une restriction à la liberté de travail tout-à-fait spéciale et directement opposée à la liberté : le *travail forcé*, non pas simplement comme peine, mais comme moyen d'éducation de la part de l'Etat. On a créé des institutions particulières, dans lesquelles on interne des fainéants et des vagabonds, pour leur inculquer le goût du travail et pour les y rendre habiles. Que le moyen employé soit celui qui réponde le mieux au but, c'est une question ; peut-être serait-il plus juste, au point de vue psychologique, de leur interdire absolument le travail, jusqu'à ce qu'ils y reconnaissent un bienfait pour l'humanité. Les communes sollicitent souvent des institutions pareilles, parce qu'elles peuvent de cette manière se défaire, au moins temporairement, de quelques vauriens. Mais si l'on veut avoir recours à ce moyen, l'on devrait faire régner dans ces établissements une absolue égalité de droit et ne pas traiter le fainéant riche autrement que le pauvre. On reviendrait ainsi à une sorte de censure, qui peut être légitime en soi ; seulement, il ne faudrait pas l'abandonner à l'arbitraire pur et simple de la police ; elle devrait être entourée des garanties d'une juste et égale application.

Bien différent de la liberté du travail est le *droit au*

travail, qui a soulevé, il y a environ trente ans, de grandes discussions dans le monde et a poussé à des essais d'organisation du travail par l'Etat dans ce qu'on a nommé les ateliers nationaux. On pensait que l'Etat doit procurer du travail à celui qui en manque. Sans doute un Etat prudent doit s'efforcer de réserver les travaux qu'il a à faire faire plutôt pour des moments où, d'ailleurs, il y a manque de travail. Mais exiger de lui qu'il fournisse du travail, même quand il n'en a point à faire faire, c'est une prétention qui ne repose sur aucun fondement raisonnable, et qui, dans la pratique, n'a abouti qu'à de véritables absurdités, par exemple à des travaux qui n'étaient que la caricature du travail. On faisait, par exemple, creuser à certains ouvriers un trou que d'autres devaient remplir; il est vrai qu'ainsi l'on était occupé des deux côtés! A la suite de ces tentatives qui ont échoué misérablement, les prétentions ont disparu, au moins dans leur généralité; cependant il ne manque pas de gens qui soutiennent que l'Etat devrait entreprendre tantôt telle industrie, tantôt telle autre, puis s'attribuer le monopole du commerce qui s'y rattache. Actuellement il est de mode de dire que l'Etat devrait se charger des affaires de banque et d'argent, des chemins de fer, de la fabrication du tabac, etc. Les expériences qu'on a faites devraient convaincre que l'application impartiale du principe de la liberté d'industrie de la part de l'Etat vaut infiniment mieux que ces tripotages.

On ne peut guère douter qu'avec le temps on ne revienne à certaines organisations du travail, et de nos jours, à côté de beaucoup d'absurdités (la mauvaise herbe croit toujours à côté du bon grain), on voit se produire de louables efforts pour élever la position de l'ouvrier et l'affermir, ici, par une meilleure éducation donnée aux apprentis et aux compagnons, là, par la suppression d'abus comme la Saint-Lundi, par l'ennoblissement de la vie des ouvriers

par des associations et d'autres moyens de créer des rapports sociaux convenables, par l'introduction de sociétés économiques (sociétés de consommation, associations ayant pour but de se procurer en commun des matières premières pour le travail, locaux de vente communs, meilleure organisation de la répartition des bénéfices, etc.), ainsi que par l'introduction de conseils de prud'hommes et d'institutions analogues. De cette manière, l'organisation du travail qui convient à notre époque sortira peu à peu du sein des ouvriers eux-mêmes, et l'on arrivera ainsi à des résultats beaucoup plus utiles que ceux qu'on obtiendrait au moyen de nouvelles organisations par l'Etat et des transformations sociales utopistes, où se fourvoie momentanément une partie de la population ouvrière.

4. Du droit d'être jugé par son juge naturel.

Sous ce titre, nous parlerons de la question du ressort juridique en Suisse. Chaque Etat organise à son gré ce qui concerne son ressort juridique à l'intérieur; cette matière appartient donc en général au *droit public cantonal*, et spécialement au droit de procédure cantonale. Mais la Suisse présente cette particularité, que, dès l'origine, la question du ressort juridique y a joué un rôle prédominant; on peut même dire qu'elle a été le point de départ du développement de l'indépendance politique de la Confédération suisse. On trouve chez le peuple suisse une aversion invétérée pour des juges et des tribunaux *étrangers*. Nous n'avons pas le moindre doute que les Länder n'aient été, dans les temps anciens, vexés par des juges (baillis) qui leur étaient imposés du dehors. De nos jours, on a cherché à expliquer ces récits comme de pures légendes; on s'est efforcé de démontrer qu'il n'y avait point eu de bailli du nom de Gessler, que Guillaume Tell est une figure symbolique, etc. Nous ne voudrions pas affirmer

qu'aucun élément légendaire ne s'est mêlé à l'histoire, mais, en même temps, nous tenons pour indubitable que le fond de ces histoires est vrai. Nous voulons même faire abstraction des murs éloquents de la forteresse de Zwing-Uri, qui prouvent évidemment qu'il y a eu là une catastrophe violente, laquelle doit avoir eu une cause! Nous ne basons notre conclusion que sur le texte des documents fédéraux les plus anciens, celui de 1291 et celui de 1315, dans lesquels les Länder se promettent par serment de n'admettre aucun juge qui ne soit pas leur concitoyen (*noster incola vel provincialis*) ou qui ait acquis son emploi à prix d'argent ou d'une autre manière. Des hommes et des peuples simples ne se prémunissent pas, dans des documents officiels, contre de purs fantômes; dans leurs protestations réitérées, nos ancêtres avaient évidemment en vue des personnes en chair et en os, qui les avaient injustement opprimés. En revanche, il nous paraît vraisemblable que ces personnes avaient déjà commencé à opprimer le peuple avant 1291, puisque le document qui porte cette date en parle déjà; l'histoire a resserré dans les bornes d'une époque décisive, mais trop courte, les événements qui, en réalité, se sont passés dans un temps plus long. En tout cas, pour en revenir à notre sujet après cette petite digression, les documents sus-indiqués attestent suffisamment l'aversion des anciens Suisses pour des juges étrangers. Une seconde fois encore cette antipathie joue, dans l'histoire suisse, un rôle important : ce fut lorsque l'empereur prétendit soumettre les Suisses à la juridiction du Tribunal de l'empire, nouvellement institué. Comme on le sait, le résultat de cette prétention fut de détacher de fait la Confédération suisse de l'empire d'Allemagne. Le traité de paix conclu après la guerre de Souabe, entre les Confédérés et l'empereur, le 22 septembre 1499, régla aussi les conditions de ressort juridique entre les deux parties et l'on y ajouta comme disposition

finale: « Les deux parties devront respecter ce qui aura été attribué légalement à l'une des parties (par le juge de son pays), pour qu'elle en vive et qu'il lui soit accordé satisfaction sans refus, ni contestation, ni *appel*, sans intervention ultérieure, ni restriction, ni faux-fuyant. »

Et, de même que les Suisses ne voulaient point reconnaître de juges au-dehors, dans l'empire, de même, quoiqu'ils fussent de bons chrétiens, ils ne voulaient point reconnaître les *tribunaux ecclésiastiques*, qu'ils repoussèrent de toutes leurs forces, comme nous le verrons plus loin.

La lutte pour le juge *indigène* eut donc en Suisse l'importance d'une grande lutte politique de principes. Il ne s'agissait d'ailleurs pas seulement du juge, mais encore du droit lui-même. Le juge national était le garant du maintien du droit national. Ceci est tellement vrai que, tandis que, dans l'Allemagne proprement dite, le droit germanique fut supplanté par le droit romain et par le droit canon et qu'il périt en grande partie, en Suisse, il se maintint presque intact, et, de nos jours, c'est la Suisse qui l'a gardé et a rendu possible sa réimportation en Allemagne. Aussi avons-nous entendu un patriote allemand s'écrier un jour de tout son cœur: « Jamais la Suisse n'a rendu un plus grand service à l'Allemagne que le jour où elle s'est séparée de l'empire. »

Les anciennes alliances suisses ont déjà posé un second principe, qui est devenu d'une grande importance pour notre développement juridique aussi bien que pour notre vie sociale, savoir: qu'en affaires de dettes le juge compétent est celui de la localité où le débiteur est *domicilié*, ou, comme nous disons aujourd'hui, le juge du domicile. Il est vrai que beaucoup de gens disent que le *forum domicilii* était déjà connu du droit romain, que c'était le ressort naturel régulier et on en appelle même à l'existence immémoriale de ce dernier. Mais on confond ainsi

des choses qui sont tout à fait différentes; aussi vaut-il la peine d'y regarder d'un peu plus près.

Les anciens jurisconsultes romains ne traitent nullement le *forum domicilii* comme la règle; au contraire, ils le considèrent comme une *exception*. Le ressort régulier était bien plutôt celui du *for d'origine (forum originis)*. Il en était précisément de même chez nous, quoique, comme nous le verrons, les motifs ne fussent pas les mêmes que chez les Romains. Les anciennes alliances ne songeaient point à établir des *règles de procédure ;* leur règle était la souveraineté de chacun des Länder; mais elles ont voulu créer une *exception* à cette règle pour un cas particulier, et c'est précisément pour cela qu'elles l'inscrivirent dans l'acte d'alliance. En d'autres termes, le texte des alliances renfermait primitivement une *restriction* à la souveraineté cantonale.

Rome et la Suisse étaient donc sur le même terrain; l'éminent jurisconsulte Savigny, dans son exposé de la doctrine de l'*origine* et du *domicile (Système du droit romain*, vol. 8), l'a reconnu très expressément à sa grande surprise. Il y déclare (page 94), avec un étonnement qui nous paraît naïf, qu'il a appris du professeur Keller et qu'il doit mentionner comme une chose remarquable, qu'il s'est formé dans un petit pays de l'Europe un système de droit analogue au droit romain qu'il a exposé : une *origo* distincte du *domicilium*, mais avec une prépondérance marquée sur ce dernier, un système de droit qui n'est ni un débris du droit romain, ni une imitation de ce dernier, et qu'il a ceci de particulier qu'il ne repose pas exclusivement sur un droit de cité, mais sur le droit d'origine dans une commune quelconque (qu'elle soit municipale ou rurale).

Dans ces paroles, Savigny a parfaitement indiqué les différences qui existaient entre le système romain et celui de la Suisse, sans d'ailleurs en analyser les motifs; nous

allons tâcher de combler cette lacune en peu de mots. Le citoyen romain de vieille race avait son ressort juridique dans sa patrie, la ville de Rome, de même que son droit était partout pour lui le droit municipal romain. Se rendait-il dans une province conquise, il ne se soumettait pas au juge qui y siégeait; c'eût été une chose inouïe pour un Romain. Au reste, nos citadins patriciens et membres des corporations avaient, lorsqu'ils gouvernaient le pays, des prétentions tout à fait pareilles: nous en donnons comme preuve la disposition suivante extraite de l'*Histoire du droit lucernois*, de Segesser (vol. II, page 555): « Les citoyens de la ville de Lucerne, demeurant en ville ou à la campagne, jouissaient du *forum originis* comme ressort juridique privilégié; l'affranchissement de tous autres tribunaux étrangers, obtenu par les anciennes chartes impériales en faveur des citoyens de la ville, fut toujours maintenu — au moins en opposition aux tribunaux de la campagne — en ce sens que, pour des dettes personnelles, le citoyen devait être cité devant le tribunal de la ville de Lucerne, qu'il y demeurât ou non. »

Mais à Rome, l'émancipation politique se fit autrement que chez nous. Voulait-on mettre une province sur la même ligne quant à l'exercice des droits politiques, on ne proclamait pas pour elle l'égalité générale des droits, comme nous le ferions aujourd'hui, mais on l'admettait au *droit de cité romaine*. C'est ainsi que tous les habitants de l'Italie et, dans la suite, ceux d'autres provinces devinrent citoyens romains; nous savons, par les Actes des apôtres, que Paul l'était devenu de cette manière. Le droit romain devint donc aussi le droit d'origine de ces nouveaux citoyens et Rome leur ressort juridique principal. L'ancienne règle était donc le *forum originis*, mais plus tard, lorsque la province fut devenue également romaine et qu'elle jugea d'après le droit romain, aucun obstacle ne s'opposa au développement du *forum domicilii*.

Telle fut la marche naturelle du développement à Rome : le *forum domicilii* traversa en quelque sorte le *forum originis* et ne devint la règle que plus tard. Mais, en Suisse, la marche du développement fut différente : le *forum originis* n'y prit pas naissance comme privilége d'une ville souveraine. En général, les Länder ne possédaient pas de villes; ils n'avaient donc point de ville privilégiée. C'étaient des montagnes et des vallées pauvres, privées de tout commerce, ne possédant pas même de routes qui les eussent unies par terre. La première route qui ait mis en communication Schwytz et Uri ne fut ouverte qu'après 1865, en présence de Japonais venus en Suisse plus rapidement que les membres les plus anciens de la Confédération ne pouvaient se rendre les uns chez les autres par terre ! Aujourd'hui encore il n'existe, entre Uri et Unterwald, aucune voie de communication convenable. Le *forum originis* allemand prit plutôt naissance dans les institutions de *classes*, en particulier pour la masse de la population dans le rapport de sujétion. D'après la nature des choses, le droit de souveraineté accompagnait le serf partout où il allait, et son ressort juridique était également celui du domaine auquel il appartenait. Si le *forum originis* s'est maintenu en Suisse plus longtemps encore, tandis qu'il tombait en décadence en Allemagne, cela tient surtout au développement différent des conditions de notre droit communal, et tout spécialement de notre droit de cité dont nous avons déjà parlé. Ainsi le *forum originis* suisse s'est conservé comme forme principale jusqu'à nos jours. Ce n'est pas que la disposition fédérale concernant le for ait voulu y rien changer, mais au commencement on n'a fait aucune différence entre le ressort juridique du domicile et celui d'origine ; on ne voulait exclure que le ressort juridique du séjour passager, et pour cela, au point de vue social, on avait de bons motifs. Représentons-nous un peu l'aspect que devaient offrir, il

y a six cents ans, ces vallées retirées et privées de tout commerce et de toute industrie. Il arrivait rarement qu'un petit marchand s'y hasardât pour fournir aux gens les objets de première nécessité, se faire payer en produits du pays, et y porter en même temps quelque récit de ce qui se passait alors dans le monde. Aussi était-ce, pour une semblable vallée, une petite fète lorsqu'un marchand y arrivait, et l'on voit, par les stipulations de la Charte des prètres et de la Convention de Sempach, que nous avons citées plus haut, dans le chapitre de la liberté du commerce, le prix que les Confédérés attachaient à la protection du libre commerce. « Quiconque nous apporte des marchandises doit être chez nous en sécurité de corps et de biens ! » Si la chose avait déjà un grand prix pour les Länder, elle en eut naturellement plus tard un plus grand encore pour les villes commerçantes.

C'est à ce point de vue que le *forum domicilii* fut protégé chez nous. En un mot, ce fut une mesure de protection pour la liberté du commerce, qui, dès le début des alliances jusqu'à nos jours, a été extrêmement importante pour les Suisses. Si cette protection n'existait pas, quelle en serait la conséquence ? Quiconque aurait ou prétendrait avoir une réclamation à formuler contre un trafiquant, le ferait saisir pendant ses voyages dans le pays, mettrait le séquestre sur son bien et le traînerait devant le juge qui lui agréerait le plus, à lui, le demandeur. Il en résulterait un état de choses qui serait presque pire que celui de l'époque des chevaliers pillards. C'est pour empêcher que le commerce ne fût ainsi compromis que, dès l'origine, les Confédérés s'entendirent sur le *forum domicilii* pour des réclamations de cette nature; l'exception avait donc ici plutôt le caractère d'une restriction apportée à la juridiction des cantons pour traduire devant leurs tribunaux, dans des causes civiles, des ressortissants d'autres cantons.

Le texte du document le plus ancien, de 1291, montre encore d'une manière évidente que, par ce *f domicilii*, on voulait établir une stipulation destinée : téger particulièrement le commerce. Il stipule, ar « *Insuper nullus capere debet pignus alterius, ni manifeste debitor vel fidejussor et hoc tantum fieri de licentia sui judicis speciali. Præter hoc quilibet ob debet suo judici et ipsum si necesse fuerit judicem c dere infra (vallem) sub quo parere potius debeat j* Dans l'alliance de 1315, ce texte est traduit de cett nière : 16 : « Nul ne doit non plus saisir les marchan d'un autre citoyen, à moins que ce dernier ne soit déb *(manifeste debitor)* ou caution, encore ne doit-il p faire sans l'assentiment de son juge. — 17 : Chacun aussi obéir à son juge et indiquer le juge du pays de lequel il doit paraître en justice. » On voit que, dan deux rédactions, les entraves mises au commerce p séquestre et l'interdiction de procédés pareils sont er au premier plan, tandis que le citoyen n'est tenu qu' diquer son juge dans son pays d'origine.

Dans l'alliance conclue avec la ville impériale et merçante de Zurich, ce principe est déjà réglé d'une nière plus complète, soit au point de vue positif, soi point de vue négatif :

Art. 12. Aucun laïque confédéré ne peut, pour une d en traduire un autre devant un tribunal ecclésiasti mais chacun doit en appeler à la justice du domicil défendeur et du tribunal auquel il ressort.

Art. 14. Mais s'il arrivait qu'il ne lui fût pas rendu tice, il peut chercher à se la faire rendre ailleurs, s qu'il en a besoin et sans aucune fraude.

Art. 15. Aucun confédéré ne peut en faire saisir ni n tre en arrestation un autre, que le véritable débiteur o caution, qui s'est portée garante, et cela sans auc fraude.

La mention du fait que justice ne lui aurait pas été rendue, renfermée dans l'art. 14, ne signifie pas que justice lui aurait été refusée par le juge ; il s'agit plutôt de l'insolvabilité du débiteur ; c'est dans ce sens que cette stipulation a passé dans le droit postérieur. Dans ces cas-là, on pouvait saisir là où l'on trouvait quelque chose.

On en resta à cette rédaction dans les alliances postérieures, et le principe « que chacun doit se faire rendre justice devant le juge du domicile du défendeur, comme le prouvent nos alliances, » fut reconnu dans la Charte des prêtres comme un principe de droit commun pour tout le territoire suisse. Il fut aussi admis dans les nombreux traités conclus par la Suisse avec d'autres Etats, particulièrement avec la France, et il accompagna l'ancienne Suisse jusqu'à sa fin.

La Constitution helvétique, l'Acte de médiation et le Pacte fédéral de 1815 gardèrent le silence sur cette question ; mais, pour les deux derniers documents, ce silence provenait du fait que la matière avait été déjà réglée en 1804 par un concordat. Celui-ci fut confirmé le 8 juillet 1818. Il statue :

« Tous les cantons se sont mis d'accord, par voie concordataire, sur le principe que le débiteur établi, solvable, doit être, *conformément aux anciens droits*, traduit devant son juge naturel ; dans le cas de poursuite pour dettes d'un confédéré à l'égard d'un autre, il faut procéder d'après ce principe. »

L'expression « juge naturel » apparait ici pour la première fois ; le concordat ne la définit pas d'une manière précise ; elle s'applique au juge du pays d'origine aussi bien qu'à celui du domicile. Mais l'idée ancienne s'était un peu modifiée dans l'intervalle. Tandis qu'autrefois l'on avait considéré le pays d'origine et le domicile comme une seule et même chose, et que l'on avait seulement voulu protéger le citoyen contre la possibilité d'être traduit

devant un juge qui n'était pas son juge régulier, il s
créé une distinction entre le lieu d'origine et le li
domicile, et l'on interpréta l'ancienne phrase com
l'on eût voulu créer un ressort juridique exceptionn
opposition à celui du pays d'origine. Toutefois, l'c
voulut pas donner trop d'extension à ce ressort juri
exceptionnel; l'on chercha à y apporter des restric
et on les trouva dans les stipulations anciennes de
d'alliance fédérale avec Zurich; on restreignit do
phrase aux affaires de droit qui peuvent se renco
dans le domaine de la poursuite pour dettes. Ce n'es
dans ce cas seulement que le juge du domicile doit êt
juge naturel. En fait, le *forum originis* est demeuré
qu'à nos jours la règle principale presque dans
les cantons. Il était en vigueur dans la plus grande p
de la Suisse, abstraction faite du ressort juridique,
encore changé aujourd'hui pour les immeubles (*forum
sitæ*), pour toutes les affaires de mariage et de tut
pour les questions d'héritage, de biens matrimoni
pour les questions de droit de cité, du statut person
etc., et fut confirmé dans ce sens par des concordats
ticuliers entre beaucoup de cantons.

Depuis 1848, il s'est produit dans ces rapports un n
veau développement, qui, au fond, repose moins sur
modification des textes que sur un changement dan
conception politique, que nous avons déjà rencontré q
quefois. Il résulte du mélange de la population pro
par la plus grande facilité des communications, q
d'après le recensement de 1870, sur 2,507,170 habita
suisses, il n'y en a plus que 1,466,865, par conséquent
peu plus de la moitié seulement, qui soient établis d
leur commune d'origine: aussi est-on de toutes pa
pressé de renoncer à l'ancien principe d'origine, p
passer à celui du domicile. Dès lors le *forum origi*
ainsi que le droit du pays d'origine, est partout refo

et l'on cherche à donner la prépondérance au *forum domicilii*, toutes les fois que des obstacles tout à fait majeurs ne s'y opposent pas.

On avait admis le Concordat de 1848, sans modification essentielle, dans la Constitution fédérale de 1848, comme art. 50, et on l'a fait passer, comme art. 59, dans la Constitution de 1874, avec la seule modification que les étrangers sont mis sur le même pied que les Suisses, les dispositions des traités internationaux demeurant d'ailleurs réservées. L'art. 59 actuel statue :

« Pour réclamations personnelles, le débiteur solvable ayant domicile en Suisse doit être recherché devant le juge de son domicile; ses biens ne peuvent en conséquence être saisis ou séquestrés hors du canton où il est domicilié, en vertu de réclamations personnelles.

» Demeurent réservées, en ce qui concerne les étrangers, les dispositions des traités internationaux.

» La contrainte par corps est abolie. »

On voit que le texte de la disposition constitutionnelle ne diffère pas essentiellement de la stipulation des anciennes alliances et du Concordat; mais le mode d'interprétation a changé, et l'on a posé, dans la Constitution fédérale de 1874 elle-même, une interprétation indiquant dans quel sens on veut que soit entendu l'art. 59. En effet, l'art. 46 de la Constitution statue : « Les personnes établies en Suisse sont soumises *dans la règle* à la juridiction et à la législation du lieu de leur *domicile*, en ce qui concerne les rapports de droit civil. » On a donc peu à peu donné à l'art. 59 un sens toujours plus étendu, ensorte que l'on peut dire que, abstraction faite des concordats qui garantissent d'une manière spéciale le droit du pays d'origine et de certaines questions particulières, comme des conflits sur le droit de cité, etc., il embrasse tout, sauf les réclamations *sur les choses*. Nous sommes donc, par des voies toutes différentes que celles que Rome a suivies,

arrivés au même but, savoir au ressort juridique du
cile comme règle.

Les conditions de l'art. 59 sont les suivantes : 1. I
qu'il s'agisse d'une réclamation personnelle; 2. Que
biteur recherché soit solvable (on a dû choisir une
tion un peu modifiée à cause de la diversité des ir
tions concernant la poursuite pour dettes); 3. Il doit
un domicile fixe. Quant à l'interprétation de ces troi
positions, nous renvoyons le lecteur que ces que
intéressent au *Droit public fédéral*, de Blumer (secon
vision de M. Morel), où les décisions nombreuses de
semblée fédérale et du Tribunal fédéral sur ces que
sont recueillies et discutées avec le plus grand soin.
ne ferons plus qu'une remarque à ce sujet : c'est
reste bien établi en droit que l'art. 59 ne vise que de
ports juridiques intercantonaux et que l'organisatio
ressorts juridiques cantonaux à l'intérieur est deme
après comme avant, affaire des cantons.

Après avoir cherché à élucider, à la lumière de so
veloppement historique, le sens de cet art. 59 qui, d
jours, grâce aux communications multipliées, a a
une si grande importance, nous devons jeter encor
coup d'œil sur l'art. 58. Il statue :

« Nul ne peut être distrait de son juge naturel. En
séquence, il ne pourra être établi de tribunaux extra
naires.

» La juridiction ecclésiastique est abolie. »

L'art. 58 repose sur une autre idée que l'art. 59; c'e
proprement parler, un article *politique;* il a pour
d'exclure le juge qui, en général, n'a pas vocation
exercer les fonctions judiciaires, et de garantir ain
citoyen le juge institué par la constitution. L'art. 5
clut des juges qui, en eux-mêmes, seraient de vrais ju
mais qui ne sont pas compétents dans le cas spécial,
dis que l'art. 58 vise des juges qui s'attribueraien

nom, mais auxquels toutes les qualités d'un juge font défaut, qui n'auraient pas été régulièrement investis par l'Etat des fonctions de juges, ou dont la vocation, leur eût-elle été adressée par l'autorité légitime, aurait eu lieu d'une manière illégale et inconstitutionnelle. Il peut arriver, par exemple dans des époques d'agitation, que l'on institue des tribunaux révolutionnaires dont les membres seraient destinés à exercer, sous le titre de juges, des actes de violence, au nom d'un parti, et à déshonorer les fonctions de juge, sous une fausse apparence de légalité; ou bien, c'est l'autorité législative qui se constitue en cour de justice et qui, par exemple, frappe quelques citoyens de contributions spéciales, ou encore, institue des comités pris dans son sein pour juger des procès de différentes sortes. On en a déjà eu des exemples dans l'histoire, aussi a-t-on voulu, par l'art. 58, prévenir ces excès qui menacent de la manière la plus dangereuse la liberté civile. L'introduction de ces tribunaux d'exception est maintenant interdite dans la Confédération et dans les Cantons, et l'on a remis au tribunal suprême de la Confédération, le Tribunal fédéral, le soin de veiller à ce qu'un juge pareil ne puisse se produire nulle part sans mandat; sur une plainte portée devant lui, le Tribunal devrait casser toutes les sentences que ce juge aurait prononcées. Ce serait donc à tort que l'on voudrait baser sur cet article la simple contestation de compétence d'un juge d'ailleurs régulier; en général, l'art. 58 n'a rien à faire avec la question spéciale de compétence, il ne vise que la grande question de la qualité du juge. En revanche, l'article 58 ne vise pas seulement des affaires pénales, comme on l'a prétendu à tort.

Le second alinéa, relatif à l'*abolition de la juridiction ecclésiastique*, vient tout naturellement après le premier, qui traite de juridictions usurpées. La juridiction ecclésiastique est également exclue comme incompétente et

usurpée; elle semble incompréhensible dans un s politique bien organisé où doit régner le même d où tous doivent avoir le même juge. A part qı points qui sont plus particuliers aux idées moderne là l'ancien droit suisse.

On sait que dans les luttes soutenues par l'Eglise les empereurs de la maison des Hohenstauffen, dans lesquelles l'Eglise finit par l'emporter, la con de sa force se développa en elle d'une manière s sante que dès lors elle prétendit que les institution siastiques devaient avoir la suprématie sur la vie que. Elle ne se borna pas à réclamer, pour les ser de l'Eglise et pour les affaires juridiques qui conce l'Eglise, un ressort juridique d'exemption, mais el tribua un certain nombre d'affaires de droit ordi par exemple, les plaintes touchant l'usure et autres sitions légitimes, puis les *affaires matrimoniales* affaires ecclésiastiques par excellence. L'Eglise av tribunaux spéciaux, sa procédure écrite, son s d'instances; elle jugeait d'après le droit canon rom l'appel était porté devant des tribunaux étrangers, jusqu'à Rome.

Nous avons vu que tout ce système, du commen à la fin, répugnait aux mœurs et aux idées juridiqu anciens confédérés. Les antiques alliances (par ex l'article cité plus haut de l'alliance de Zurich av Waldstætten) garantissent certains droits de l'Etat de pareilles doctrines; mais la violence du prévôt vint gâter l'affaire et amena la convention déjà quée, du 7 octobre 1370, à laquelle on a donné l de *Charte des prêtres*. Dans tous les documents ulté de la Confédération, surtout dans le Convenant de elle est expressément confirmée. Nous avons déjà d cette Charte des prêtres réglait aussi d'autres que et qu'elle devait être considérée comme une mesu

tinée à garantir la paix publique générale. Mais nous laissons de côté pour le moment tout ce qui est étranger à la question et nous ne nous occupons que des articles qui fixent la position juridique des ecclésiastiques. Les principales dispositions à cet égard sont les suivantes :

1. Quiconque voudra demeurer dans le pays, qu'il soit ecclésiastique ou laïque, devra prêter serment à l'autorité de contribuer au bien et à l'honneur du pays, de le garantir contre tout dommage; aucun autre serment prêté antérieurement ou à prêter ultérieurement ne pourrait les dispenser de tenir celui-ci. C'est le serment des bourgeois qui existe aujourd'hui encore. Cette stipulation affirmait le droit de souveraineté de l'Etat et le droit civil, en opposition à la doctrine dominante de l'autorité de l'Eglise; car le serment prêté au pape et à l'Eglise était lui-même subordonné à celui qui était prêté à l'Etat.

2. Les ecclésiastiques qui ne sont pas citoyens suisses ne doivent recourir à aucun tribunal étranger, ecclésiastique ou laïque, ni y traduire personne, mais chacun doit se faire rendre justice dans la localité et par le juge du lieu où il habite, sauf pour les affaires matrimoniales ou ecclésiastiques. L'ecclésiastique qui violerait cette ordonnance serait mis au ban du pays.

Ces exceptions se sont maintenues jusqu'à nos jours. On sait que le mariage est considéré par l'Eglise catholique comme un sacrement; dès lors il était parfaitement naturel qu'aussi longtemps que cette idée était prédominante, l'Etat remît à l'Eglise le soin de régler ce qui concerne la célébration et la dissolution du mariage. Comme nous l'avons exposé dans la première partie de notre ouvrage, notre époque a distingué le côté civil du côté ecclésiastique en affaires matrimoniales, et a dès lors attribué au droit et au juge civil tout ce qui, dans ces questions, se rapporte au côté civil, ensorte qu'en Suisse, depuis 1874, la juridiction ecclésiastique a cessé dans ce domaine.

3. Quant aux « affaires ecclésiastiques », les se restent encore, on en est demeuré en partie au tions stipulées par la Charte des prêtres. L'ex «affaires ecclésiastiques» embrassait aussi quelqu coupables, par exemple : affaires d'usure, péchés de et autres de même nature, spécialement interdit droit canon; toutefois, avec le temps, elle ne s'a plus qu'à des affaires disciplinaires. On ne peut n ment pas plus refuser à l'Eglise qu'à toute autre s droit de maintenir l'ordre chez elle, aussi bien p ecclésiastiques que parmi les laïques pieux; sans aucune association ne pourrait subsister. On peut mieux laisser à l'Eglise ce droit (que l'on nomme juridiction disciplinaire, quoique, à proprement p n'ait point le caractère d'une juridiction), que, par de la Constitution fédérale, on a pourvu à ce que p ne pût encourir de peines de quelque nature qu'elle pour cause d'opinion religieuse, et, en général, qu cice des droits civils et politiques ne peut être r par des prescriptions ou des conditions de natur siastique ou religieuse, quelles qu'elles soient.

4. Les laïques qui, pour des affaires temporelles, ront à des tribunaux ecclésiastiques ou étrangers néral ou qui y traduiront quelqu'un, sont égalem nacés d'être mis au ban du pays.

5. Les ecclésiastiques ou les laïques qui, en re au droit national (Landrecht), nous porteront do par l'intervention de tribunaux étrangers ecclésia ou laïques, ne devront plus être tolérés dans le pa qu'à ce qu'ils aient réparé le dommage.

En un mot, la Charte des prêtres plaçait les eccl ques sous la même juridiction et le même droit laïques, et maintenait sous tous les rapports les de l'Etat en opposition à l'Eglise, sans s'immisce la vie intérieure de l'Eglise elle-même. Ce docum

honneur aux anciens Confédérés par son contenu sain, simple, exempt de toute exagération.

Depuis que la juridiction ecclésiastique a cessé, il n'existe plus en Suisse qu'une seule juridiction extraordinaire, savoir la juridiction militaire; encore celle-ci est-elle de date assez récente. Nous croyons aussi que sa carrière ne sera pas de très longue durée; c'est, à notre avis, une excroissance passablement superflue, mais qui pourrait, cas échéant, devenir dangereuse pour la liberté civile. Toutefois, il faut aussi bien distinguer ici la discipline militaire et la juridiction disciplinaire qui y correspond, dont on ne peut pas plus se passer que l'Eglise ne peut se passer de la discipline ecclésiastique.

5. Liberté des cultes.

La vie religieuse de l'homme se manifeste sous deux formes différentes; elle est d'abord intérieure et *individuelle*, puis elle s'exprime au dehors, dans l'association avec d'autres personnes qui partagent la même foi, et se traduit dans la pratique par le culte en *commun*. Au moyen-âge, la règle était, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, l'unité de foi individuelle et collective, et ce n'est qu'après des luttes très pénibles que l'on est parvenu, chez nous aussi, à obtenir certaines libertés pour ces deux formes de la vie religieuse. Dans la première partie de cet ouvrage, nous avons déjà parlé de la première de ces deux libertés, la liberté de croyance et de conscience au point de vue individuel; nous devons parler maintenant de la seconde, la liberté collective, ou la *liberté des cultes*, qui n'est au fond qu'une conséquence de la *liberté générale d'association*, dans un sens spécial.

En effet, l'homme éprouve le besoin de communiquer à d'autres ce qu'il ressent intérieurement; quand son âme est puissamment remuée, ce besoin peut devenir un véritable tourment. « De l'abondance du cœur, la bouche

parle », disait déjà la sagesse du monde antique
religieuse formant le centre de toute conception
vers, c'est elle qui, de tout temps, a remué et pé
âmes le plus profondément; aussi voyons-nous
aux époques de grande fermentation religieuse, su
prophètes, des apôtres, des missionnaires, en gra
bre, et jusqu'à de vrais fanatiques et à des possé
cherchaient à faire partager à d'autres leurs con
pour adorer ensuite avec eux le Dieu reconnu
communauté. Telle est l'origine du culte public,
ration de Dieu en commun.

Jusqu'à nos jours, la *liberté* de ce culte n'a nu
été considérée comme une chose toute naturell
voyons, d'après les Actes des Apôtres, que, m
Judée, les réunions des premiers chrétiens furent
troublées, et nous savons qu'à Rome ceux-ci fure
de se réfugier dans les catacombes pour pouvoir
brer leur culte, et toujours au péril de leur vie. M
que le Christianisme, à son tour, fut arrivé au po
ne se montra pas moins intolérant à l'égard d'au
Juifs et les autres non croyants se virent égaleme
ser la liberté de célébrer leur culte, et même, lors
tard on laissa vivre l'individu sans persécuter sa
ne toléra nullement le culte en commun de ceux
fessaient une autre foi.

Durant le moyen-âge, l'*unité de foi* existait en S
le besoin de la liberté des cultes ne pouvait dès l
bien vif; on pensait pouvoir ignorer les besoins
ques dissidents, ceux des Juifs, par exemple, à c
leur crime envers le Christ. Mais survint la sciss
gieuse opérée par la Réformation, et chacun sait
fut, en Suisse surtout, très profonde; deux des tr
cipaux champions de la Réformation, *Zwingli* et
appartiennent à notre pays. Alors la question de l
des cultes fut résolue pratiquement, et dans la s

temps, elle a été réglée, en ce qui concerne les rapports des réformés et des catholiques, par quatre documents principaux. On a nommé ces documents des paix nationales *(Landfrieden)*. Deux d'entre eux servirent à prévenir une guerre imminente, les deux autres furent des traités de paix formels conclus à la suite de luttes sanglantes : le premier, après la bataille de Cappel, au profit des catholiques victorieux; le dernier, après la bataille de Villmergen, en faveur des réformés vainqueurs. Aussi les quatre documents représentent-ils en quelque sorte toutes les opinions et les efforts des différents partis dans cette affaire.

Suivons maintenant la marche du développement de cette idée, en nous aidant de ces documents, mais sans exposer en détail les événements historiques eux-mêmes.

La question qui se trouvait au premier plan était naturellement celle-ci : une des confessions peut-elle lier l'autre en matière de foi? On y répondit de deux manières contradictoires. En effet, les Etats particuliers étant souverains, aucun d'eux ne pouvait lier les autres. C'eût été absolument contraire à l'esprit des alliances. Aussi, sous ce rapport, et déjà dans la première paix nationale de 1529, la réponse fut négative et motivée sur ce que, en ce qui concerne la parole de Dieu : « Nul ne peut être forcé de croire ». Plus tard encore, lors de la troisième paix nationale, signée à Baden (26 février 1656), ce principe fut maintenu et formulé de cette manière : « Les Cantons de la Confédération dans leur ensemble, et chacun d'eux en particulier, doivent, dans leur propre pays et territoire, demeurer maîtres de leur religion, en paix, sans contestation, ni trouble. »

Mais les Cantons étaient aussi souverains à l'intérieur, et chacun d'eux profita de cette souveraineté pour se renfermer dans l'unité de foi; dans ce dessein, Appenzell se divisa, et l'on eut les deux demi-cantons d'Appenzell

Rh.-Int., catholique, et Appenzell Rh.-Ext., réfoı dans les autres Cantons on réalisa l'unité religie moyen de confiscations, de la prison, de la mor dans les cas les plus favorables, on se bornait à ceux qui professaient une autre foi. Ce furent des de Locarno, qui, bien accueillis à Zurich, y dévelop l'industrie de la soie à laquelle cette ville dut dès prospérité.

A l'intérieur des Cantons, la liberté de croyance cultes n'existait pas; ils s'endurcissaient, au con toujours davantage dans l'uniformité religieuse. I part, il fallut se préoccuper des *bailliages com* administrés alternativement par des baillis réforı par des baillis catholiques, représentants des c souverains, ce qui faisait à chaque instant surg questions difficiles. Dans l'origine, ces bailliage muns s'étaient décidés, en matière de foi, comme vaient voulu, et vu la diversité de croyance des c souverains eux-mêmes, il ne pouvait être questi créer après coup l'unité religieuse. Une tentative d' dre ce but en partageant les bailliages demeura tueuse. Il fallut donc chercher à régulariser la p sur la base de l'état de fait. Il s'agissait surtout de les rapports des deux parties, en Thurgovie et à Gall (Rheinthal et Toggenbourg), car le Freienar appartient aujourd'hui à l'Argovie, et les bailliag delà des Alpes, le Tessin actuel, étaient demeurés que entièrement catholiques ou avaient été rameı catholicisme.

On trouva que ce qu'il y avait de plus à propos pc bailliages, c'était de laisser aux *communes* partici le soin de décider si elles voulaient être réform catholiques. C'est pourquoi l'on stipula dans la pr paix nationale de 1529, avant la bataille de Cappe là où la messe avait été abolie et les images bı

on s'en tiendrait là; mais que là où la messe et d'autres cérémonies subsistaient encore, on n'installerait aucun prédicateur, *à moins qu'il ne fût reconnu par la majorité*, et quant aux adjonctions ou aux retranchements que pouvaient faire les paroissiens, l'on s'en tiendrait au vœu de la majorité; enfin, aucun membre d'une des confessions ne devait faire saisir ni punir un citoyen de l'autre communion à cause de sa foi.

Ces dispositions ne garantissaient donc pas, il est vrai, la liberté individuelle, mais la liberté religieuse communale, et les deux religions étaient mises en général sur le pied de l'égalité des droits *(principe de la parité)*. La paix paraissait assurée; elle fut encore affermie par une décision fédérale prise en 1529 par les treize Etats, d'après laquelle, pour revenir à l'affection d'autrefois, à une amitié constante et à une union fraternelle, on statua que les propos inconvenants, injurieux, inutiles et honteux, les outrages, les quolibets, les termes de mépris, de dénigrement, les excitations de toutes sortes seraient punis sévèrement, qu'ils fussent commis de bouche ou par écrit, qu'il s'agît de termes outrageants, déshonnêtes et vils, de lettres calomnieuses, d'imprimés, de proverbes, de chansons, de poésies ou d'autres moyens d'excitation; nul n'en devait provoquer un autre, ni le vexer, le mépriser ou avoir des démêlés avec lui pour cause de religion, nul ne devait lui causer honte ou dommage, ni permettre que personne portât atteinte à son honneur ou à ses biens.

Néanmoins la guerre éclata bientôt et se termina par la malheureuse bataille de Cappel, qui brisa pour des siècles la puissance de Zurich; plus tard, ce fut la bataille de Villmergen qui changea en sens inverse la position de Berne, et lui donna la prépondérance dans la Confédération pendant l'époque suivante. La bataille de Cappel donna lieu à la seconde paix nationale de 1531, dans

laquelle on maintint les principes susindiqués; n conséquences matérielles de la victoire des cantons liques furent d'arrêter et même de faire reculer le d pement de la Réformation en Suisse, comme ce fu par exemple à Soleure et surtout dans les bailliage muns. Par suite de cette réaction, de nombreuses d tés surgirent dans ces bailliages; ils devinrent le pr théâtre des disputes confessionnelles, mais aussi l de départ d'un développement ultérieur. Dans un tence arbitrale fédérale du 7 septembre 1632, et c troisième paix nationale de 1656, à laquelle elle se base, on établit à l'amiable certaines règles de co réciproques qui acquirent ensuite une valeur dura

En premier lieu, on posa le principe que pour le res qui concernaient les bailliages communs, le do la question de savoir si une affaire appartenait au fédéral devait être auparavant résolue par des trib *mi-partis*, impartiaux. Il ne s'agissait donc pas de si les cantons souverains étaient plus nombreux d'u que de l'autre, mais dans des contestations sur des de souveraineté et surtout sur des questions de r religieuse, le parti réformé et le parti catholique é en quelque sorte compactes l'un en présence de l' et la question devait être tranchée par un tribuna bitres, composé impartialement et par parties égale

On statua en second lieu que les habitants des b ges communs pourraient vivre *chacun* en paix da religion. C'était un grand progrès dans le sens liberté religieuse *individuelle*, car, au temps de la l mation, comme nous l'avons vu, c'était dans les co nes la majorité qui décidait en matière de foi, e devaient s'y soumettre. Pour les bailliages commu principe de la majorité fut alors supprimé.

Un troisième point concernait les affaires matrin les, et particulièrement les mariages mixtes; il est

ressant de voir quelles furent les dispositions prises alors à cet égard. L'arbitrage statue : « Comme il est d'usage dans d'autres pays, et conforme au sens commun, qu'en affaires matrimoniales chacun soit jugé par des juges de sa religion », les évangéliques de la Thurgovie et du Rheinthal recourront au tribunal matrimonial de Zurich, et les catholiques à celui de Constance; et dans ces cas-là, la question du ressort juridique sera réglée par la religion de la partie *défenderesse.* Il semble que, dans le tribunal d'arbitres dont nous parlons, ce point ait donné lieu à quelque hésitation (en particulier de la part des arbitres de Fribourg et de Soleure), ensorte que les arbitres donnèrent à entendre qu'à l'avenir il pourrait être bon que les cantons souverains défendissent ces mariages mixtes.

Dans la troisième paix nationale, on institua, par une disposition finale, un tribunal arbitral qui devait décider sur toute une série de points spéciaux. Mais les arbitres ne furent pas d'accord, et comme il n'y avait pas de surarbitre, ils rendirent deux sentences différentes, dont aucune n'eut de valeur légale. D'autres circonstances survinrent encore jusqu'au moment où éclata une nouvelle guerre qui se termina par l'action décisive de Villmergen.

La quatrième paix nationale qui suivit 1712 fut le couronnement de tout ce développement. Nous lui empruntons encore les détails suivants, très importants pour la question qui nous occupe :

1. Dans les bailliages communs, les confessions réformée et catholique doivent être traitées sur le pied de la parité.

2. De même que dans les affaires matrimoniales, le juge d'une des confessions doit juger les ecclésiastiques qui s'y rattachent, aussi bien que les questions qui se rapportent au culte et à la discipline ecclésiastique.

3. Là où l'une ou l'autre des confessions réclame la

séparation de l'école, ou veut fonder une nouvelle on doit lui permettre de le faire à ses frais.

4. On ne peut contraindre l'une des confessi assister aux cérémonies et aux fêtes de l'autre, observer les jours de fêtes et de chômage de cett nière.

En revanche, les processions, les cérémonies usages du culte d'une des communions ne doiven ni empêchés, ni injuriés, ni outragés.

5. La prestation du serment doit se faire conformé à la profession de foi de celui qui le prête.

6. L'usage simultané des temples (usage du te unique pour deux confessions), pour les cas où dans commune les deux parties ne prendraient pas d'a dispositions, sera réglé d'après les heures du jour. ce cas, chacune des confessions peut placer dai temple un baptistère, et chacune d'elles doit avoi cimetière spécial d'une grandeur proportionnée au bre de ses membres, et pouvoir ensevelir ses n d'après les us et coutumes qui lui sont propres.

7. Si l'une des communions veut se construir temple ou agrandir un temple existant où les deux c se célèbrent simultanément, elle doit pouvoir le fa ses frais. Les évangéliques peuvent aussi se rattach un autre temple dont la situation leur paraît plus mode. Quant aux temples existants, il doit y avoir ces cas un certain partage entre les deux confessions

8. Les biens ecclésiastiques partagés seront adm trés par chacun des deux partis religieux. Là où il sont pas encore divisés et où existent les deux con sions, ils doivent être partagés et selon que leur na l'exige : les fonds d'aumônes et d'assistances doi l'être au prorata du nombre des adhérents de chaque fession, puis ce qui restera de ces biens ecclésiastiq sera partagé par parties égales, pour l'usage des cloc

et des édifices du culte; chacune des parts sera attribuée à l'un ou à l'autre des partis religieux. Les dépenses pour cet objet seront couvertes chaque année également par les deux confessions; le capital peut être augmenté, mais non diminué. De ce qui restera, chaque communion recevra ce dont elle a joui jusqu'ici pour la célébration de son culte, *et les adhérents d'une des confessions ne doivent pas être tenus de contribuer à l'entretien du culte de l'autre partie.*

9. Les fonctions honorifiques, les emplois et les charges doivent être répartis également entre les deux religions, et le choix des fonctionnaires catholiques doit appartenir aux cantons catholiques, celui des fonctionnaires réformés aux cantons réformés.

10. Les orphelins doivent être pourvus de tuteurs de leur confession.

11. Les malfaiteurs des deux confessions ne doivent pas être sollicités à changer de religion; les ecclésiastiques de leur confession doivent avoir libre accès auprès d'eux.

12. Il doit être défendu aux ecclésiastiques et aux laïques de commettre aucune vexation et de proférer des injures dans le temple et au dehors.

13. En affaires de justice, de successions et de discussions, les adhérents des deux confessions doivent être tenus pour égaux; il doit en être de même pour les concessions de fiefs.

Les dispositions susindiquées ont encore en partie leur importance pour notre époque. Elles font voir clairement que les deux partis voulaient sérieusement séparer nettement les deux confessions, puis organiser et pratiquer à leur égard la parité. A partir de ce moment, la paix publique ne fut réellement troublée ni par l'un, ni par l'autre des partis, et les luttes confessionnelles parurent, vers la fin de l'ancienne Confédération, à peu près complétement

éteintes. Les bailliages communs étaient arrivés
liberté, et les Cantons avaient, il est vrai, mai
l'unité religieuse, mais on permettait à ceux qui p
saient une autre foi de séjourner dans le pays, tot
sans liberté de culte.

La République helvétique proclama, dans ce don
le principe de la liberté sous la surveillance de la p
L'art. 6 statue, entre autres : « Tous les cultes sont
mis, pourvu qu'ils ne troublent pas l'ordre public
réclament ni souveraineté, ni privilége. Les cultes
placés sous la surveillance de la police, qui a le dr
se faire rendre compte des doctrines et des devoi
sont prêchés. »

A son tour, l'Acte de médiation s'exprime d'une
nière un peu plus positive et plus précise : « Les
munions catholique et réformée ont une liberté plei
entière pour l'exercice de leur culte dans les lieux où
sont professées. »

Comme on le voit, l'ancien principe de l'unité relig
dans les Cantons est brisé par ces deux Constitut
et la dernière garantit le principe de parité aux ass
tions religieuses des deux confessions, réformée et c
lique.

Le Pacte de 1815 garde un silence absolu sur toute
questions religieuses, à l'exception du seul art. 12,
connu, qui garantissait l'existence des couvents et cl
tres, et la conservation de leurs propriétés. La caus
ce silence résidait simplement dans le fait que, par
rection des anciens bailliages en cantons indépendant
question religieuse était tombée partout sous la r
générale de la souveraineté cantonale, et que la Conf
ration n'avait plus rien à ordonner à cet égard; il le
blait du moins. Mais la vieille chaudière des sorcière
devait pas tarder à bouillir de nouveau.

On abusa de la souveraineté cantonale sur deux poi

d'un côté, par l'introduction des Jésuites, ordre institué spécialement pour combattre la Réformation, et qui, par conséquent, est envisagé par les réformés comme un ennemi spécial, et de l'autre, en mettant de côté le principe de la parité obtenu au prix de tant de sang, et cela au nom du principe de la souveraineté absolue à l'intérieur des Cantons, surtout de la part des Cantons nouveaux que l'on avait formés récemment des anciens bailliages communs où avait régné la parité. Au point de vue de la liberté, ces cantons avaient subi un certain recul. Tandis qu'auparavant les communes et même les individus avaient pu choisir eux-mêmes leur confession, les Etats nouveaux élevèrent certaines prétentions à la souveraineté dans ce domaine. Il est vrai qu'on n'exigea plus de la minorité qu'elle changeât de religion, mais la majorité crut cependant avoir le droit de régler les affaires religieuses d'après son bon plaisir souverain. Le principe de la parité, qui avait gagné du terrain (voyez le 9e alinéa de la dernière paix nationale) dans le domaine politique, fut même supprimé; il est vrai qu'on avait le droit de le faire, mais les empiétements injustes sur la liberté confessionnelle de la minorité ne manquèrent pas.

On trouva bon, en 1848, de mettre sur ce point aussi quelques limites à la souveraineté des Cantons. En général, on revint aux dispositions de l'Acte de médiation: l'on garantit aux confessions reconnues (les confessions catholique et réformée) le libre exercice de leur culte dans toute l'étendue de la Confédération; ainsi, la liberté de culte des réformés dans les Cantons catholiques et vice-versa. Puis l'on ajouta : « Toutefois les Cantons et la Confédération pourront toujours prendre les mesures propres au maintien de l'ordre public et de la paix entre les confessions. » Sous cette proposition générale on pouvait introduire beaucoup de choses; c'est de cette disposition, par exemple, qu'on a déduit le droit de la Confédération

d'édicter des lois sur les mariages mixtes. Toutefo certain droit de surveillance des Cantons et de la Co ration pour le maintien de la paix entre les confes est tout à fait légitime.

On ajouta encore, comme mesure spéciale pour le tien de la paix : « L'ordre des Jésuites et les société lui sont affiliées ne peuvent être reçus dans aucune de la Suisse. »

Ce mode de régler les rapports parut choquant, sens que, d'un côté, il restreignait le principe de la li des cultes aux confessions chrétiennes reconnues, e là excluait indirectement les autres; d'autre part, il geait le droit à la liberté religieuse individuelle, ce q gagea certains cantons à maintenir, par exemple, la trainte en matière de baptême et de confirmation. parut-il désirable, plus tard, d'en revenir, en ce qui cerne le premier point, aux dispositions de la Con tion helvétique, et de mettre toutes les sociétés reli ses sur le pied de l'égalité des droits. C'est ce que l'art. 50, 1er alinéa de la Constitution fédérale de 1 « Le libre exercice des cultes est garanti dans les li compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœ Ce point qui, au fond, était le plus important, fut réglé d'un assentiment unanime, et par là le princi la liberté des cultes est devenu un droit fondamental la Confédération tout entière. La tendance véritable saine et conforme aux principes de l'Etat moder affranchir le droit civil en général de l'influence de l'E était alors dominante. Aussi inséra-t-on dans l'art. 49 la phrase suivante : « L'exercice des droits civils ou tiques ne peut être restreint par des prescriptions ou conditions de nature ecclésiastique ou religieuse, qu qu'elles soient », et l'on en tira diverses conséque pratiques; par exemple, l'art. 53 statue : « l'état civil tenue des registres qui s'y rapportent est du ressor

l'autorité civile »; une disposition suivante attribue à l'autorité civile le droit de disposer des lieux de sépulture; on s'occupa, en outre, de ce qu'on a appelé le *mariage civil* et également de l'école laïque non confessionnelle.

Mais voici venir un revirement : La période de révision qui aboutit à la Constitution de 1874 s'ouvrit déjà vers 1869, par conséquent avant le fameux concile du Vatican; aussi fut-elle au début pénétrée d'un esprit de liberté très ardent. C'est cet esprit que respirent, par exemple, les premiers projets du Conseil fédéral qui s'y rapportent. Après 1870, cette disposition changea et le résultat que nous avons sous les yeux est un singulier mélange de ces deux tendances. Non seulement nous n'avons pas là une création d'un seul jet, mais, dans la seconde partie spécialement, c'est un assemblage de décisions sur toutes sortes de questions à l'ordre du jour, qui au fond se contredisent sur des points très essentiels.

Sous ce rapport, ce qu'il y a de plus fort, c'est l'art. 49 de la Constitution fédérale, dont la dernière partie est rédigée de telle sorte que personne ne sait ce qu'il doit signifier. Il statue : « Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit est spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution ultérieure de ce principe reste réservée à la législation fédérale. » Le Conseil fédéral a essayé de proposer cette loi. Mais l'Assemblée fédérale a reculé devant les difficultés, et comme le Tribunal fédéral a été appelé à décider du sens de cet article, après avoir rendu une première fois une décision, il lui est arrivé la même chose.

En effet, si on lit sans prévention la disposition susdite, il semble qu'on ait voulu reproduire simplement, sous une forme un peu plus large, la stipulation de la quatrième paix nationale que nous avons citée plus haut, chiffre 8, à la fin : savoir, que les adhérents de l'une des

confessions ne doivent pas être tenus de contri
l'entretien du culte de l'autre confession; évide
cette pensée était dans l'esprit du Conseil fédéral l
proposa cet article. En revanche, quand on lit les
ultérieurs de l'Assemblée fédérale sur cet article,
que l'on a cherché, au moyen de l'insertion du mot «
lement », à transformer cette idée que l'on ne voul
combattre ouvertement en son contraire, en ce sens
commune ou un Canton n'ont qu'à prendre, sur le
général de l'Etat ou de la commune, les frais d
d'une communauté religieuse qu'ils veulent priv
pour les faire payer également par les adhérents d
confessions. On peut ainsi, de la manière la plus
à l'aide de ce petit mot, rendre nulle la dispositio
cipale de cet article. Mais, de cette manière, on re
le principe de la liberté religieuse aussi bien que c
la liberté des cultes; car on ne peut pas prétendre
sement qu'un citoyen, forcé par l'Etat ou par un
mune de payer l'entretien d'une religion que peut-
déteste de tout son cœur, jouisse de la liberté reli
Singulière espèce d'égalité de droit et de liberté d
que celle qui oblige certaines associations religie
payer d'abord une partie des frais du culte d'autre
munautés religieuses auxquelles elles n'apparti
pas, pour supporter ensuite à elles seules les fr
leur propre culte !

Le motif de cette exigence bizarre est d'ailleurs
fait clair. On veut bien reconnaître de bouche, ma
de fait, l'égalité de droit des associations religieus
veut continuer à favoriser, dans les Cantons, ce
associations religieuses, ce que l'on nomme les «
d'Etat ou nationales, et à faire payer aussi pour ces
tutions privilégiées ceux qui professent une aut
Mais ceci est en contradiction avec le principe de l'
des droits de tous. On n'arrivera certainement

égalité de droit réelle que lorsqu'on commencera à faire de l'alinéa susindiqué de l'art. 50, dans le Canton et dans la commune, une vérité complète et non travestie, comme nos pères l'avaient déjà établie pour la vie communale dans la paix nationale de 1712. Le moyen le plus juste pour y arriver, c'est de supprimer, du budget général cantonal et communal, le budget des cultes: ce qui ne veut pas dire que l'Etat ne puisse ni ne doive faire une transaction équitable avec l'Eglise entretenue jusqu'ici, et dont il s'est jadis approprié les biens, ou avec les paroisses appartenant à cette Eglise. Ce retour aux bases économiques justes des associations religieuses, conformément au principe vrai de l'art. 50, est la condition préalable de toute refonte rationnelle des conditions ecclésiastiques en Suisse. Alors les Eglises nationales pourront s'organiser elles-mêmes à nouveau comme toutes les autres associations religieuses; elles n'ont nullement besoin de se dissoudre, car leur nom repose toujours sur le fait qui y répond, et même à certains égards, des rapports particuliers avec l'Etat ne sont point exclus, pourvu qu'ils ne revêtent pas le caractère de priviléges. Nous laissons de côté, comme n'appartenant pas au droit public, les raisons qui, sur le terrain même de l'Eglise, militent en faveur de cette séparation.

Au lieu de mettre de l'ordre dans cette question également importante pour toutes les communautés religieuses, de protéger avant tout la fortune de chaque citoyen contre les prétentions d'associations religieuses dont il ne fait pas partie, ce qui serait à proprement parler la mission principale de l'Etat, et surtout l'affaire de la Confédération qui, n'ayant pas de confession dans cette question, a une position tout à fait neutre, on s'est laissé entraîner à se lancer sur la haute mer de ce qu'on appelle le *Culturkampf*, et à donner à la révision le caractère d'une manifestation contre le concile du Vatican. Les cir-

constances de l'époque peuvent expliquer le fait; ı n'en est pas moins évident, pour tout esprit non pr qu'un tel procédé ne convient nullement dans une tution fédérale, dont la mission est de régler d'u nière durable les rapports fédéraux entre des ci appartenant à des confessions différentes. L'Ass fédérale aurait pu prendre les mêmes décisions à l comme mesures spéciales, comme politique de l'I opposition à un changement de politique de la p l'Eglise, comme mesure de rétorsion temporaire, a l'Etat fût aussi armé pour un règlement futur m des rapports réciproques. Un grand nombre de c ques romains eux-mêmes eussent été d'accord à cet les derniers décrets du concile du Vatican ayant eux, surtout dans la Suisse allemande, presque to hommes les plus cultivés. Mais la communion cath tout entière s'est trouvée lésée par l'adoption résolutions dans la Constitution fédérale, parce qu' blait qu'on avait voulu donner à ces mesures un ca permanent et partial.

On ne peut pas dire que ces décisions soient a ment fausses; elles renferment même un élément q doit reconnaître comme juste; mais d'ordinaire, ell présentées d'une manière partiale, ce qui leur donn que chose de blessant. Un simple coup d'œil le fer prendre.

1. Au principe de la Constitution de 1848, que le tons et la Confédération pourront prendre les m propres au maintien de l'ordre public et de la paix les confessions, on ajouta comme supplément: « ai contre les empiétements des autorités ecclésiastiqu les droits des citoyens et de l'Etat. » L'art. 49, c nous l'avons montré, contenait déjà le nécessaire s rapport. Il s'agissait ici de l'ordre public et de l entre les confessions. Si l'on voulait encore presc

principe spécialement pour les rapports de l'Etat et de l'Eglise, il fallait nécessairement, pour établir la parité, charger la Confédération de protéger de la même manière la liberté religieuse contre les empiétements des autorités civiles: la suite a bien montré que c'eût été, en pratique, beaucoup plus important. Mais on s'en tint à cette disposition partiale.

Nous ne mentionnons que pour la curiosité du fait l'exemple suivant : Le gouvernement d'un Canton a voulu déduire, de la disposition susindiquée, que l'Etat « peut prendre les mesures propres au maintien de l'ordre public et de la paix », le droit de se mettre, en vertu de ces pleins-pouvoirs généraux, au-dessus des dispositions de toute Constitution. L'Assemblée fédérale a pourtant rejeté cette prétention fédérale ou cantonale, mais la majorité n'a pas été considérable. Cela prouve seulement que, dans des moments d'agitation, même les prétentions les plus absurdes ne sont pas impossibles, et qu'elles peuvent se produire avec certaines chances de l'emporter !

2. On ajouta dans l'art. 50 : « Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donne lieu la création de communautés religieuses, ou une scission de communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes. » Cette phrase n'aurait choqué personne si, à ce moment-là, elle n'eût pas eu, aux yeux des catholiques romains, le caractère d'une partialité en faveur de la secte des soi-disant vieux-catholiques; et l'on ne peut pas dire qu'ils eussent tout à fait tort de le prétendre. On voulait par là assurer, sous la protection de la Confédération et dans ceux des Cantons catholiques qui étaient opposés à la séparation, la possibilité de la formation de communautés de vieux-catholiques qui pussent revendiquer une partie des biens ecclésiastiques. La marche ultérieure des événements a été telle que cet alinéa

est devenu inutile. Dans la plupart des cantons catholiques, il n'a pu se former aucune communauté de vieux-catholiques, ensorte qu'ils n'ont pu faire usage de ce droit de l'art. 50. Il ne s'est formé de communautés de cette sorte que dans des Cantons dont la population protestante était prédominante, ou sous des gouvernements favorables à la séparation, et dans ces Cantons l'on a procédé d'une manière beaucoup plus sommaire, en enlevant simplement aux catholiques romains les temples et autres biens ecclésiastiques, pour les remettre aux mains des vieux-catholiques. A l'aide de lois et d'avocats habiles, cette manœuvre a été exécutée sans qu'il fût même possible aux catholiques romains de dresser des recours, comme la loi leur en donnait le droit. En attendant, l'alinéa ci-dessus indiqué n'eut des deux parts aucun effet, mais les catholiques y virent une preuve du mauvais vouloir de la majorité et de son intention de s'immiscer, au nom de la Confédération et à leurs dépens, dans ce mouvement religieux.

3. « Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération. » (Art. 50.) Cet alinéa est tout à fait légitime; car, en sa qualité de souverain territorial, l'Etat a certainement le droit de faire entendre sa voix, lorsqu'une autre autorité veut opérer de nouvelles divisions dans le pays. M. le curé Mermillod avait fait à Genève une tentative de ce genre, qui fut généralement blâmée, même dans les autres Cantons catholiques, et c'eût été certainement le cas de l'assigner devant le tribunal criminel pour s'être arrogé une fonction qui ne lui appartenait pas. Il aurait mérité une peine sévère, car, au fond, c'est sur lui que retombe la responsabilité des difficultés religieuses ultérieures du canton de Genève; c'est lui qui a le premier abandonné arbitrairement le terrain solide du droit. Néanmoins, au point de vue du droit, on ne peut approuver le procédé

employé à son égard; en l'expulsant du pays, quoiqu'il fût citoyen suisse, on a violé les principes de la Constitution fédérale; on aurait dû le renvoyer au juge criminel; toutes les formes du droit auraient été mieux observées. Mais, au point de vue moral, il a mérité son sort.

A proprement parler, il eût été superflu de mettre des stipulations spéciales en ce sens dans la compétence de la Confédération; car, d'après la pratique suivie jusqu'ici (par exemple, lorsqu'on a modifié la position de l'évêché de la villé de Berne), les négociations relatives à ces modifications ont déjà eu lieu avec le concours du Conseil fédéral.

Mais si l'on voulait attribuer à la Confédération le droit de s'immiscer dans ces questions avec une certaine compétence, il fallait nécessairement aussi lui donner le droit de parler, non seulement lors de l'érection de nouveaux évêchés, mais encore lors de la suppression d'évêchés existants. C'est certainement une chose très singulière qu'il soit permis aux uns de supprimer, à leur gré, un évêché existant, mais qu'il soit interdit aux autres de se constituer en nouveaux évêchés. (Le règlement des affaires de l'évêché du Jura catholique avait déjà été remis expressément entre les mains de la Diète, par la convention du 20 mars 1815, qui était un document international.) Les deux choses devraient nécessairement marcher de pair. Aussi l'alinéa susindiqué, quelque juste qu'il soit en lui-même, n'exprime-t-il qu'un sentiment de partialité.

Nos affaires épiscopales suisses sont actuellement tombées dans un assez grand désordre. Cette confusion se débrouillera-t-elle avec le temps, aussi favorablement que nous pouvons l'espérer aujourd'hui; c'est encore une question. L'ancienne répartition des évêchés n'était nullement agréable à la cour de Rome; maintes discussions l'ont prouvé; et nous croyons pouvoir déduire d'une quantité

de conjectures, qu'en somme la suppression de l
de Soleure n'aurait pas été vue de mauvais œil à
abstraction faite naturellement de la manière doı
suppression a eu lieu. Voici quel est l'état actı
choses :

La Suisse catholique romaine possède les évêch
vants :

1° L'évêché de Coire, qui embrasse encore Glari
Schwytz, Unterwald et les communes catholiques
nes du canton de Zurich. Ce dernier a permis à
roisses de se rattacher à un évêché suisse quelconc

2° L'évêché de Saint-Gall.

3° Toute la Suisse centrale, avec Thurgovie à
appartenait à l'évêché de Soleure, qui est maintena
primé et se trouve dans un véritable chaos.

4° L'évêché de Sion n'embrasse que le cant
Valais.

5° Tout le reste de la Suisse occidentale fait pa
l'évêché de Fribourg. Toutefois, le canton de Genè
est séparé récemment et s'est rattaché à l'évêché n
dont nous parlerons plus loin. Mais toutes les pa
catholiques romaines de ce canton sont en dehors
lien officiel.

6° Enfin, la Suisse italienne appartenait aux d
italiens de Côme et de Milan, mais elle en est main
formellement détachée. La réorganisation des affa
l'évêché y présente des difficultés spéciales, la
insistant pour que le canton du Tessin soit aussi
reste de la Suisse au point de vue ecclésiastique,
que, d'autre part, il existe dans le canton du Tessi
cultes catholiques différents (le culte romain et l
ambrosien). En attendant, au point de vue matérie
est resté sur l'ancien pied.

La confession catholique chrétienne ou des vieux
liques a un évêque national avec résidence à Bern

diocèse embrasse, par conséquent, toute la Suisse, en tant qu'il y existe des paroisses.

Enfin, l'Eglise réformée se divise en Eglises nationales. L'Etat y exerce les droits de l'évêque du pays.

Il peut être opportun d'indiquer encore ici, en peu de mots, le genre de lien qui unit notre confession catholique romaine au siége pontifical à Rome. De tout temps, la Suisse a entretenu avec ce dernier des relations particulièrement amicales. A l'époque où le pape possédait encore un pouvoir temporel et faisait la guerre, la Suisse lui fournissait presque constamment des troupes auxiliaires, et quoique, en ces choses-là, les Suisses, comme on le sait d'ailleurs, tinssent à l'argent comptant, avec le pape ils se contentèrent parfois d'autres faveurs. C'est ainsi qu'Unterwald accepta, comme faveur papale spéciale, les clefs de l'Eglise dans ses armoiries nationales, et Schaffhouse se contenta de la faveur de pouvoir dorer certaines parties nobles du bouc qui figure dans son écusson, etc. Le siége pontifical, naturellement, ne renonça pas volontiers à une telle province; aussi s'efforça-t-il d'y refouler la réformation avec plus d'ardeur que dans tout autre pays.

Rome attachait beaucoup de prix à demeurer en relations *directes* avec les catholiques suisses. Les évêchés suisses (de Bâle, Constance et Lausanne) furent successivement soustraits à leurs rapports archiépiscopaux antérieurs, et un lien direct fut établi entre Rome et les évêchés suisses. Des *nonces* envoyés par le pape (envoyés de premier rang, comme on n'en accréditait qu'auprès des grandes puissances) étaient ses représentants auprès de la Confédération. Cependant le temps avait singulièrement relâché les rapports intimes de la Suisse avec le siége pontifical. Les troupes auxiliaires suisses sont réduites au point de n'être plus qu'une petite garde papale, qui a plutôt le caractère d'un personnel de service

en uniforme. De son côté, le pape a aussi laissé tomber la nonciature et a remis le soin des affaires à un simple chargé d'affaires (c'est-à-dire à un envoyé de quatrième rang), qui ne servait que d'intermédiaire pour les affaires spirituelles.

A l'occasion des embarras causés par les affaires épiscopales de Genève, le Conseil fédéral renvoya aussi le représentant du pape. Cette mesure a fait quelque bruit alors: mais au point de vue pratique, elle n'eut pas grande importance. Le siége pontifical a simplement installé à Rome le fonctionnaire qui lui servait d'intermédiaire, au lieu de l'installer à Lucerne. La marche des affaires est demeurée d'ailleurs exactement la même qu'auparavant.

Le mouvement inauguré par Baumgartner au début de la période de 1830, au cri : « Le nonce hors du pays »! se proposait un but un peu différent. Alors on voulait avoir un archevêque suisse, en échange du lien direct avec Rome, dont le représentant était précisément le nonce. Le mouvement échoua, comme on le sait, et nous croyons que ce fut pour le bonheur de la Suisse. Dans le doute, nous n'hésiterions pas un instant à préférer un chargé d'affaires papal amovible à un archevêque suisse en permanence. Cependant, les aspirations en ce sens sont maintenant calmées par la présence de l'évêque national catholique chrétien.

Des règles anciennes sont brisées plus vite que l'on ne peut en établir de nouvelles; le règlement de toutes ces questions réserve une tâche laborieuse à l'époque qui va s'ouvrir.

4. Quant à l'extension de l'interdiction de l'ordre des Jésuites, citée plus haut, nous avons dit déjà comment l'appel des Jésuites dans quelques Cantons envenima de nouveau les disputes religieuses, et donna lieu en Suisse au mouvement confessionnel qui se termina par la catastrophe de 1847. Au point de vue théorique, l'interdiction

de l'ordre des Jésuites dans la nouvelle Constitution fédérale de 1848 était contestable, comme toutes les dispositions exceptionnelles de ce genre, mais historiquement on pouvait l'expliquer. Des stipulations de cette sorte sont, comme les blocs erratiques dans la nature, les témoins de grandes catastrophes antérieures, et du moment qu'elles sont là, il vaut mieux les laisser comme elles sont. Aussi, pendant la période de la révision, les catholiques eurent le bon esprit de ne pas attaquer cet article. En revanche, il fut d'autre part élargi, en ce sens que toute action dans l'Eglise et dans l'école doit être interdite aux membres isolés de l'ordre. Puis on y ajouta encore que cette interdiction peut s'étendre à d'autres ordres religieux, dont l'action est dangereuse pour l'Etat et trouble la paix entre les confessions.

Quant au premier point, on ne peut guère approuver que l'on donne à un grand acte politique un développement qui rentre dans les attributions mesquines de la police, surtout lorsque le besoin pratique ne s'en fait nullement sentir. Souvent, au moyen de ces stipulations, on ne fait que se préparer à soi-même des embarras. On sait qu'il y a aussi, parmi les Jésuites, des savants qui s'occupent de sciences tout à fait neutres : les mathématiques, la physique, l'astronomie, etc. (par exemple, le Père Secchi), et qui sont étrangers à la politique; par de telles dispositions, on s'expose ou à se discréditer devant tout le monde civilisé, si l'on applique d'une manière stricte les dispositions constitutionnelles, ou à laisser celles-ci inexécutées, ce qui agit sur le peuple d'une manière démoralisante.

En tant que menace, l'extension de l'interdiction à d'autres ordres n'était pas non plus nécessaire; car le droit de prendre une mesure semblable, lorsque les conditions susindiquées, le danger pour l'Etat ou la perturbation de la paix sont prouvées, résulte déjà du droit

général des Cantons et de la Confédération de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre et de la paix. Le mandat spécial n'ajoutait donc rien aux compétences de la Confédération, il n'avait que le caractère d'une vague menace. Mais dans ces délicates questions de la paix confessionnelle, les menaces superflues sont certainement déplacées. On pardonne plutôt l'exécution d'un acte semblable en temps de crise, que la menace faite de sang froid en temps de paix; car le premier provient de l'excitation de la passion, et a jusqu'à un certain point le caractère d'une légitime défense, mais la menace se présente comme un calcul astucieux, et par cela même elle irrite et envenime les esprits.

5. « Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux, et de rétablir ceux qui ont été supprimés. » Nous autres réformés, nous n'avons ni couvents ni ordres, et, par conséquent, nous ne pouvons pas avoir envie d'en fonder. S'il est permis en Suisse de juger simplement d'après les convenances ce qu'il y a à faire de ces institutions, la question sera bientôt tranchée. La majorité en décrétera l'abolition purement et simplement. Mais la même majorité agira de la même manière le lendemain avec le célibat des prêtres, la messe, l'adoration des saints, etc., peut-être même avec beaucoup de dogmes nouveaux ou anciens! Dans un autre pays, qui sera catholique, on prononcera de la même manière sur les institutions réformées, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'avec ces décrets de majorité nous en revenons tout simplement à l'unité de foi territoriale d'autrefois, qui est précisément le contraire de la liberté de croyance et de culte.

En revanche, si nous rejetons la thèse que le principe de la majorité doit faire règle en matière de foi, comme nous l'avons fait par la proclamation de la liberté de croyance et de culte, nous devons logiquement laisser aux

catholiques le soin de décider quelles sont les institutions qu'ils envisagent comme appartenant à leur religion, et s'ils disent que les couvents et les ordres lui appartiennent, nous n'avons pas le droit de décréter à la majorité qu'il ne peut plus y avoir ni couvents ni ordres !

On ne peut justifier ces dispositions qu'à deux points de vue :

1. Au point de vue de la paix entre les confessions. Mais, dans ce cas, on ne peut pas partir de la supposition de l'animosité de certaines institutions traditionnelles ; il faut pourtant, dans le cas spécial, fournir des preuves que la paix a été troublée. Ce point de vue ne s'accorde guère avec des mesures préventives générales.

2. Au point de vue du droit civil général, nous croyons que l'on peut déduire de ce droit la thèse que l'Etat ne peut, en ce qui le concerne, reconnaître de vœux ecclésiastiques comme liant celui qui les a prononcés, ensorte que si un moine se présente et déclare qu'il ne veut plus rester dans un couvent et veut se marier, l'Etat ne peut lui susciter aucun obstacle : il doit lui laisser le soin de s'arranger avec l'Eglise. En vertu de l'article 49 de la Constitution fédérale, l'Etat le protégera contre toute peine que l'Eglise voudrait lui infliger; mais, d'autre part, il ne peut pas empêcher l'Eglise de l'éloigner de son sein. L'Etat peut encore interdire à certaines associations semblables l'acquisition de biens de main-morte, ou y mettre des limites; il peut leur refuser les droits de corporations, les dissoudre, si elles se montrent dangereuses pour l'Etat ou si elles dégénèrent, etc. Mais, si quelques personnes pieuses veulent librement vivre ensemble sous une règle commune, sans prétendre à aucun privilége, nous ne voyons pas comment le droit civil peut limiter l'exercice de cette liberté.

Sous ce rapport, nous avons sauté à l'extrême opposé du Pacte fédéral de 1815. Celui-ci contenait la garantie

fédérale des couvents, la Constitution actuelle condamne couvents et ordres, au moins en ce qui concerne l'extension de ce qui existe. Nous aimerions que les catholiques s'abstinssent volontairement d'introduire de telles institutions, puisqu'ils voient qu'elles sont l'objet de la méfiance des réformés; l'on sait d'ailleurs qu'il existe à leur égard une forte opposition, même dans le monde catholique. Mais nous n'estimons pas que, dans la Confédération, la majorité ait le droit d'établir des stipulations de cette nature. Au lieu de s'immiscer dans le domaine légitime d'une seule confession, il serait beaucoup plus opportun de fixer d'une manière bien nette les principes du droit civil en ces matières; on resterait ainsi dans les limites de son propre droit.

Si chacune des cinq dispositions susindiquées ajoutées à la Constitution fédérale par suite du mouvement dirigé contre le concile du Vatican, considérée isolément, était d'une valeur très douteuse, cette accumulation de toute une série de prescriptions, toutes évidemment dirigées contre une seule confession, devait naturellement augmenter le mécontentement des catholiques.

Si l'on examine sans prévention cette œuvre, il faut avouer que les autorités révisionnistes n'ont pas eu, sous ce rapport, la main heureuse. A notre avis, toutes les dispositions dirigées contre certaines confessions doivent être écartées d'une Constitution en général, mais tout spécialement de celle d'une Confédération et d'un pays partagé entre plusieurs confessions. La fixation de la liberté de croyance et de culte pour toutes les associations religieuses sous des conditions égales pour les uns comme pour les autres; le maintien de la paix entre les diverses confessions; l'empêchement mis aux empiétements de l'une sur le domaine de l'autre; enfin, le maintien des droits de l'Etat contre toute tentative de faire fléchir le droit civil devant les préceptes de l'Eglise, telles sont les

matières qui doivent faire l'objet d'une Constitution fédérale, mais auxquelles celle-ci devrait s'en tenir. Tout le reste conduit aux luttes confessionnelles, et, dès lors, est nuisible. Dans l'application, l'Etat ne peut pas s'abstenir de spécialités, c'est vrai; mais qu'il abandonne ces cas-là, si cela est nécessaire, à des arrêtés d'exécution spéciaux, et qu'il n'en charge pas la Constitution. Il faut qu'une Constitution puisse être chère et précieuse à tout membre de la nation, qu'il appartienne à l'une ou à l'autre des confessions; qu'elle inspire à chacun cette confiance que sa liberté religieuse et son droit confessionnel sont protégés par elle comme le droit de tout autre. Mais ce sentiment s'évanouit dès que l'on y fait entrer des institutions religieuses et ecclésiastiques particulières; car on ne peut pas éviter une certaine partialité pour ou contre; dès lors, l'œuvre qui doit être commune à tous revêt nécessairement un caractère qui ne convient pas à une Constitution.

Il serait injuste de méconnaître que les décrets du concile du Vatican, et surtout les procédés du curé Mermillod, ont beaucoup contribué à pousser dans ce sens les autorités révisionnistes: on peut donc, jusqu'à un certain point, excuser le procédé; néanmoins, on ne peut pas l'approuver. La loi du talion est mauvaise, car elle fait tourner le monde dans un cercle d'injustices sans qu'il puisse en sortir, et d'un mal elle en fait deux. La doctrine chrétienne a eu le grand mérite de briser spirituellement ce cercle vicieux; malheureusement, il est vrai, la connaissance de cette loi n'a pas encore passé dans la politique pratique, et l'on se poursuit toujours avec l'ancien mot d'ordre : Si tu touches mon juif, je pourfends ton juif !

Nous ne voudrions pas dire que ces mesures partiales contre la confession catholique romaine aient lésé profondément sa vie intérieure. Si la Constitution fédérale avait

été exécutée partout, conformément à ses principes fondamentaux, on aurait pu accepter quelque chose de ce côté-là aussi. Mais, depuis lors, il y a eu, dans certains Cantons, des applications si étranges de la liberté de religion et de culte garantie à tous, que tout le monde avouera que ces principes sont devenus un airain résonnant, une cymbale retentissante. A notre avis, c'est là un fait profondément regrettable; car il constitue un obstacle majeur à notre développement national. Qu'on nous permette encore un dernier mot à cet égard.

La scission religieuse de la réformation a incontestablement amené un temps d'arrêt considérable dans notre développement national, et dans un moment où la Suisse commençait à prendre une position éminente en Europe; depuis plus de trois siècles, nous nous sommes efforcés en général de triompher d'une manière ou d'une autre de la division survenue à cette époque; nous avons essayé d'y arriver de différentes manières, tantôt par la guerre, tantôt par la terreur, tantôt par des séparations, tantôt par des compromis et des traités de paix, par la parité plus étendue ou plus restreinte, etc. Aucun de ces procédés ne nous a réussi d'une manière durable et satisfaisante. Combien ces luttes sont demeurées infructueuses! Où sont, par exemple, les résultats des huit années de ce qu'on a nommé notre *Culturkampf?* Aujourd'hui nous voyons poindre lentement l'idée que nous devons essayer d'y parvenir par la liberté religieuse complète, mais par une liberté vraie, fondée sur une estime et des égards réciproques; cette idée se développe d'une manière toujours plus sensible. Nous avons la certitude que le jour viendra où la Suisse recouvrera l'unité religieuse, en ce sens que, sans adopter un mode unique d'adorer Dieu, elle se souviendra de cette belle parole: « Il y a beaucoup de demeures dans la maison du Père », et qu'il faut laisser chacun vivre librement de sa foi, qu'il soit papiste ou

antipapiste, juif ou chrétien, libéral ou orthodoxe; que, dans la liberté, il y a place pour *toutes* les confessions, et que la diversité des voix ne sert qu'à former un chant de louanges plus beau à la gloire du seul vrai Dieu.

Le jour où nous aurons atteint cette cime de la liberté religieuse, le peuple suisse retrouvera une force nouvelle. De même que le géant Antée voyait doubler sa force lorsqu'il touchait de nouveau sa mère, la terre, de même la Suisse acquiert toujours une force double, lorsque, dans un domaine important quelconque, elle touche de nouveau sa mère, la liberté, et qu'elle peut ainsi embrasser de nouveau tous ses fils. Ce jour-là, nous renouerons nos rapports avec les temps où la Suisse luttait pour son indépendance, et victorieuse sortait de ces combats comme puissance européenne. Ce n'est ni du Gothard, du Simplon ou du Splugen, ni des organisations militaires ou des règlements, ni des industries exercées par l'Etat ou des centralisations d'autres sortes que naîtra pour la Confédération suisse une nouvelle vie; mais très certainement cette vie jaillira d'une *paix religieuse* s'épanouissant sur la base de l'Etat moderne, dans la liberté et l'égalité de toutes les confessions.

Aussi considérons-nous sans doute comme ennemis d'un développement national plus complet, ceux qui veulent courber la patrie sous le despotisme de Rome, l'Etat sous le joug de l'Eglise, mais aussi ceux qui veulent étouffer et séquestrer la liberté civile et religieuse pour empêcher les adhérents de la communion romaine d'en jouir. Ces deux tendances sont également antinationales, toutes deux sont également nuisibles à la vraie liberté.

On ne peut concevoir de paix vraie que dans le respect des droits *réciproques*, aussi espérons-nous que notre cinquième et dernière paix nationale sera un jour établie sur les principes suivants :

1. La paix religieuse dans la Confédération suisse repose sur la reconnaissance de l'indépendance du droit politique et civil de la part de l'Eglise, et sur la reconnaissance de la liberté de conscience et de culte de tous les citoyens et de toutes les confessions de la part de l'Etat.

2. En affaires religieuses et confessionnelles, les décisions de corps politiques prises à la majorité des voix ne sont pas valables.

3. Les plaintes concernant la perturbation de la paix, quel qu'en soit l'auteur, doivent être adressées au Tribunal fédéral; mais celui-ci les renvoie à des tribunaux d'arbitres composés mi-partie par les demandeurs et par les défendeurs.

4. Si les parties ne s'entendent pas pour désigner elles-mêmes le surarbitre, le Tribunal fédéral propose trois hommes impartiaux; le demandeur et le défendeur en récusent chacun un; le troisième restant est le surarbitre.

5. Après cela, le Tribunal fédéral examine, soit d'office soit sur la réclamation des parties, la sentence arbitrale intervenue, pour voir si elle répond aux principes indiqués dans les alinéas 1 et 2. Dans le cas contraire, il casse la sentence, et renvoie la question à un nouveau tribunal arbitral. Mais si elle répond à ces principes, il la déclare exécutoire.

Pour tout dire, en un mot, nous devons cesser de faire de la théologie au nom de l'Etat, et de nous immiscer dans les questions confessionnelles par des décrets de majorité; mais pour cela il faut maintenir de toute notre force le droit de l'Etat et garantir le même droit à tous les citoyens en affaires religieuses; le meilleur moyen de le réaliser, c'est d'en revenir à l'antique règle fédérale d'après laquelle des tribunaux d'arbitres mi-partis (et non un tribunal permanent nommé par la majorité) doivent pro-

noncer sur toutes les questions confessionnelles, avec droit de surveillance du Tribunal fédéral sur les décisions particulières, soit quant à la forme, soit quant aux principes du droit qui auront dirigé les arbitres.

La manière dont sera réglée cette question de la liberté religieuse nous paraît devoir être décisive pour l'avenir de la Suisse.

CHAPITRE X

Droits des Cantons dans la Confédération.

Le droit suprême de chaque Canton est naturellement celui de libre détermination, de souveraineté. Mais ce droit fait précisément l'objet du *Droit public cantonal* que nous avons traité dans la première partie de cet ouvrage. Nous ne considérons ici les Cantons qu'en leur qualité de membres de la Confédération. A ce point de vue, les droits dont ils jouissent sont fixés par la Constitution fédérale et se divisent en deux catégories principales : 1° Les droits réciproques des cantons. 2° Les droits des Cantons par rapport à la Confédération.

A. Droits des Cantons entre eux.

De toute ancienneté, ceux de ces droits qui ont un caractère général ont été fixés dans les différentes alliances, et de là ils ont passé dans la Constitution fédérale actuelle.

Il s'agit ici d'une de ces matières de la Constitution dont la nature *concordataire* est manifeste et ne sera guère contestée par personne.

Nous en parcourrons rapidement les points principaux, laissant naturellement en dehors de notre examen les conventions spéciales.

1. *Assistance réciproque en cas d'attaques du dehors et de troubles à l'intérieur.*

Le premier objet est le point qui a donné naissance à la Confédération. C'est en considération de la dureté des temps, pour pouvoir d'autant mieux vivre en paix et en bonne amitié, mieux protéger et conserver leurs corps et leurs biens, que les gens des trois vallées se sont associés et confédérés, scellant leurs promesses par serment, jurant de se secourir de leurs corps et de leurs biens, à leurs propres frais, à l'intérieur du pays et au dehors, contre tous et contre quiconque commettrait ou voudrait commettre quelque violence ou quelque injustice soit contre eux en général, soit contre l'un d'entre eux, dans son corps ou dans ses biens. Tel est le contenu textuel des alliances les plus anciennes; il subsiste encore dans toute sa valeur en substance, et a trouvé son expression la plus vraie dans la devise : *Tous pour un, un pour tous !* Sans doute, en première ligne, c'est à la Confédération, depuis qu'elle est complétement constituée, et à ses autorités, de remplir ces devoirs, mais cette obligation s'étend aussi aux Cantons entre eux. On a distingué, dans la Constitution de 1848 (celle de 1874 n'a rien changé à ces stipulations), les cas où le danger menace du dehors, de ceux où il s'agit de troubles à l'intérieur.

L'art. 15 règle le premier cas de la manière suivante :

« Dans le cas d'un danger subit provenant du dehors, le gouvernement du Canton menacé doit requérir le secours des Etats confédérés et en aviser immédiatement l'autorité fédérale, le tout sans préjudice des dispositions qu'elle pourra prendre. Les Cantons requis sont tenus de prêter secours. Les frais sont supportés par la Confédération. »

Les Cantons n'interviennent ici, en quelque sorte, que subsidiairement et provisoirement pour la Confédération; c'est pourquoi elle en supporte les frais.

Le second cas est un peu plus compliqué. Ce sont les articles 16 et 17 de la Constitution fédérale qui en traitent; ils statuent :

Art. 16. En cas de troubles à l'intérieur, ou lorsque le danger provient d'un autre Canton, le gouvernement du Canton menacé doit en aviser immédiatement le Conseil fédéral, afin qu'il puisse prendre les mesures nécessaires dans les limites de sa compétence (art. 102, chiffres 3, 10 et 11) ou convoquer l'Assemblée fédérale. Lorsqu'il y a urgence, le gouvernement est autorisé, en avertissant immédiatement le Conseil fédéral, à requérir le secours d'autres Etats confédérés qui sont tenus de le prêter.

Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire, lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse.

En cas d'intervention, les autorités fédérales veillent à l'observation des dispositions prescrites à l'art. 5.

Les frais sont supportés par le Canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières.

Art. 17. Dans les cas mentionnés aux articles 15 et 16, chaque Canton est tenu d'accorder libre passage aux troupes. Celles-ci sont immédiatement placées sous le commandement fédéral.

On voit aisément, d'après ces dispositions, qu'ici l'action fédérale et l'action cantonale sont souvent mêlées l'une à l'autre, et, dans la pratique, on hésite encore beaucoup à cet égard. Cependant, on a peu à peu fixé certains principes que nous voulons faire ressortir :

1. En cas de troubles à l'intérieur d'un Canton, l'intervention fédérale n'a lieu que si les autorités de ce Canton la requièrent, ce qui, maintenant, peut facilement se faire au moyen du télégraphe, à moins que ces autorités n'en soient matériellement empêchées, ou qu'elles ne veuillent exercer à l'égard du peuple un acte de violence illégitime, et qu'enfin la sûreté extérieure de la Suisse ne soit menacée (ce à quoi il faut surtout prendre garde quand il s'agit de cantons frontières).

2. Les Cantons menacés peuvent requérir l'aide de Cantons voisins ou amis; ceux-ci sont tenus de prêter l'assistance requise et d'accorder libre passage aux troupes de secours de cantons tiers. Seulement, dans ces cas-là, le Conseil fédéral doit être avisé immédiatement, et les troupes sont placées sous commandement fédéral. (On a eu ici en vue ce qui s'est passé lors des expéditions des corps-francs et dans la guerre du Sonderbund.) Mais les cantons voisins ne peuvent prêter aucun secours sans y être requis par le gouvernement du Canton menacé; sans cela il serait facile de poursuivre des buts accessoires.

En ce cas, les frais sont supportés par le Canton qui a requis l'assistance ou occasionné l'intervention, à moins que l'Assemblée fédérale n'en décide autrement, en considération de circonstances particulières. Par là, on veut seulement dire que la Confédération, pour certains motifs, peut prendre sur elle tout ou partie de ces frais, et, en effet, la Confédération s'est jusqu'ici montrée, sur ce point, très-libérale, parfois même trop libérale envers les Cantons. Mais évidemment cette disposition ne signifie pas que l'Assemblée fédérale puisse faire peser une partie de ces frais sur des Cantons tiers pour complicité morale; une pareille mesure ne pourrait être prise qu'ensuite d'un sentence judiciaire; elle pourrait, cas échéant, être parfaitement légitime, par exemple, dans le cas bien

connu où des expéditions de corps-francs se formeraient sur le territoire d'un Canton en connivence avec le gouvernement de celui-ci, pour en attaquer un autre et le mettre dans la nécessité de requérir l'assistance d'autres Cantons et de faire des frais.

2. *Obligation de requérir justice.*

Lorsque des différends viennent à s'élever entre Cantons, ceux-ci sont tenus de s'abstenir de toute voie de fait et de tout armement, et de se soumettre à la décision qui sera prise conformément aux prescriptions fédérales.

Ce principe est le droit tout à fait ancien; nous l'avons déjà examiné à l'occasion du développement du droit fédéral. Mais les anciennes alliances ont encore prévu le cas où l'un des Cantons refuserait de faire droit ou ne voudrait pas respecter le jugement selon droit.

« Mais s'il arrivait, dit l'alliance des trois Länder, un différend ou une guerre entre les Cantons, et que l'un ne voulût ni s'arranger à l'amiable avec l'autre, ni requérir justice, le troisième devrait protéger celui qui se soumettrait au jugement et arranger les choses à l'amiable ou selon le droit. »

C'est ainsi que le cas fut réglé aussi par les alliances postérieures; la première guerre de Zurich fournit un exemple bien connu d'une exécution de ce genre.

On a introduit quelques changements à cet égard. Les Cantons ont toujours le devoir de requérir justice et de s'abstenir de voies de fait; en revanche, comme nous l'avons vu, l'exécution du jugement est l'affaire de la Confédération (art. 102, chiffre 5 de la Constitution fédérale).

3. *Obligation de traiter les citoyens suisses comme ceux du Canton.*

L'art. 60 de la Constitution fédérale statue : « Tous les Cantons sont obligés de traiter les citoyens des autres

Etats confédérés, comme ceux de leur Etat, en matière de législation, et pour tout ce qui concerne les voies juridiques.

Par cet article, on a supprimé quelques différences qui existaient alors dans la législation, et surtout aussi dans la procédure, entre les citoyens d'un Canton et les étrangers au Canton. La Suisse cependant est partie d'un autre point de vue que l'Amérique du Nord (et plus tard l'empire allemand). En effet, ces deux Etats partent d'un droit de cité unique, venant d'en haut, et ils arrivent, en conséquence, à mettre les citoyens de l'Union et ceux de l'empire sur le même rang que les ressortissants spéciaux de chaque Etat. En Suisse, nous avons adopté un autre point de départ. Autrefois, nous nous placions uniquement sur le terrain de l'égalité des Cantons, mais nous sommes arrivés à peu près au même but; nous nous en écartons seulement en ce sens que l'on n'acquiert pas le droit de bourgeoisie du Canton et de la commune avec les droits qui s'y rattachent spécialement, dans le Canton où l'on n'est pas naturalisé. Sous ce rapport, nous avons déjà développé plus haut le système du droit de cité particulier à la Suisse; nous ferons seulement remarquer ici que l'art. 60, en déviation des dispositions de même nature adoptées par l'Union et l'empire allemand, n'a aucun rapport avec ces questions; il a voulu simplement supprimer d'autres différences que l'on faisait encore ça et là entre les citoyens d'un Canton et ceux qui ne le sont pas. L'art. 60 laisse aux Cantons la possibilité de faire encore des différences entre les Suisses et les étrangers (en tant que les traités internationaux ne s'y opposent pas), mais il exclut la possibilité de semblables différences entre citoyens d'un Canton et citoyens suisses. Tel est, en résumé, sa substance. On trouvera dans la seconde édition de l'ouvrage de Blumer (pages 299 et suivantes) un catalogue des différences de ce genre qui existaient

autrefois, mais qui n'ont plus actuellement un grand intérêt pratique.

C'est de cette stipulation de l'art. 60 que, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'Assemblée fédérale a tiré une conséquence un peu hardie qui a annulé une partie des concordats alors existants, et surtout a donné le coup de mort au système concordataire.

4. *Assistance réciproque en affaires juridiques.*

Nous devons distinguer ici deux domaines : celui du droit pénal et celui du droit civil; car l'assistance prévue dans ces deux domaines est d'une nature un peu différente.

a) Assistance en affaire pénale.

Autrefois l'idée de livrer un criminel ou un individu accusé d'un crime, qui s'était réfugié dans notre pays, à l'Etat dans le territoire duquel il avait commis le crime, était absolument étrangère aux notions populaires; on eût cru commettre un crime. Ce point de vue domine encore en Orient. Quand l'ennemi le plus déclaré ou un malfaiteur entrent dans la tente de l'Arabe et réclament les droits de l'hospitalité, ils sont assurés d'en jouir; ce n'est que lorsqu'ils ont de nouveau quitté la tente que l'hôte recouvre le droit de les poursuivre. Nos anciennes alliances ne connaissent non plus, en aucune manière, le devoir de livrer le criminel. Cette idée n'appartient qu'à l'époque moderne.

En revanche, l'ancienne Rome avait déjà introduit l'institution de l'interdiction *aquæ et ignis;* le criminel pouvait chercher un refuge, mais il était interdit à tout le monde de lui donner l'eau et le feu. C'est sur un principe tout à fait semblable qu'était basé ce qu'on appelait, dans l'empire d'Allemagne, le *ban de l'empire*, et que les confédérés imitèrent sur leur territoire restreint dans le *ban*

du pays; à cet égard, ils avaient même la précaution de ne pas entrer en conflit avec le ban de l'empire. Sous ce rapport, on se prêta, dès le début, une certaine assistance contre les criminels. Voici quelles étaient, sur cette matière, les stipulations de l'alliance de 1315 : Art. 12. « S'il arrive que l'un des confédérés en tue un autre, il devra aussi être mis à mort, à moins qu'il ne puisse prouver qu'il l'a fait en défendant sa propre vie. 13. Mais s'il arrive qu'il s'enfuie, quiconque dans le pays l'hébergera ou le protégera, devra quitter le pays et n'y pas rentrer avant que les confédérés l'y invitent en commun conseil. 14. S'il arrive que, par esprit de vengeance ou par méchanceté, un confédéré incendie la maison d'un autre, il perdra pour toujours ses droits de citoyen, et celui qui l'hébergera et le recevra devra compenser le dommage à celui qui aura été lésé. 15. Et s'il arrive encore que l'un de nos confédérés cause quelque dommage à un autre, par vol ou d'autre manière, l'on devra bonifier au demandeur sa perte au moyen des biens que le coupable possède dans le pays. »

Telles sont les dispositions de la première alliance; lors de l'extension ultérieure de la Confédération sur un territoire plus vaste, on y ajouta une certaine aggravation, en ce sens qu'il est mieux pourvu à la publication du ban du pays, et que la protection accordée aux criminels est encore plus sévèrement punie. L'art. 15 de l'alliance avec Zurich, en 1351, statue : « Si quelqu'un dans la Confédération commet un crime, et qu'il soit, à cause de cela, condamné par son juge, la sentence est communiquée aux autres juridictions et y est publiée comme dans la localité à laquelle appartient le condamné. 18. Celui qui, le sachant, reçoit le condamné dans son domicile et l'héberge, encourt la même peine, à l'exception de la peine de mort. » On voit que l'assistance pour la poursuite n'est pas réclamée contre le criminel directement ; c'est la com-

munauté avec lui, la protection de quelque nature qu'elle soit, que l'on menace. On cherchait donc à atteindre le but indirectement pour que le criminel se livrât lui-même, ce qui s'accordait parfaitement avec la procédure qui tendait toujours à obtenir l'aveu spontané du coupable.

Les choses demeurèrent les mêmes dans les alliances postérieures de l'ancienne Confédération. L'Acte de médiation, non plus que le Pacte fédéral de 1815, ne contiennent, sur cette matière, aucune obligation nouvelle des Cantons les uns à l'égard des autres. Toutefois, les idées de l'époque s'étaient modifiées dans l'intervalle. En effet, depuis la seconde moitié du siècle passé, beaucoup d'idées nouvelles s'étaient introduites dans le domaine du droit pénal. On considère aujourd'hui le criminel plutôt comme coupable envers l'humanité en général; ce n'est que lorsqu'il s'agit de crimes politiques qu'on l'envisage encore comme simplement coupable d'attentat envers les institutions d'un Etat particulier. Dans le premier cas, lorsqu'il s'agit de délits communs, on trouve que tous les Etats y sont également intéressés, que les criminels doivent être punis, et l'on estime qu'il est du devoir de tous les Etats civilisés d'y prêter la main et d'y coopérer par la poursuite, l'arrestation, l'extradition aux autorités du lieu où il a commis son crime, pour qu'il y reçoive son jugement et sa peine selon le droit.

De cette conception modifiée, que l'on doit courir sus aux criminels directement et de toutes parts, est résultée une autre pratique, qui s'est formulée dans des concordats et des lois à l'intérieur, et dans une masse de traités d'extradition avec d'autres Etats.

Quant à la formation du droit à l'intérieur, qui doit seule nous occuper ici, elle a conduit d'abord au concordat du 8 juin 1809, confirmé le 8 juillet 1818, concernant la publication, la poursuite, l'arrestation et l'extradition de criminels ou d'accusés, les frais qui s'y rattachent,

l'audition et l'appel de témoins dans les cas criminels et la restitution d'effets volés. Le titre indique suffisamment les matières traitées dans ce concordat. Les 22 Cantons y adhérèrent tous; Vaud et Genève le firent avec quelques réserves.

En 1848, on introduisit dans la Constitution fédérale une stipulation d'après laquelle on fit entrevoir un règlement de la matière par la législation fédérale. Cet article n'a subi à peu près aucune modification dans la Constitution de 1874; il statue : Art. 67. « La législation fédérale statuera sur l'extradition des accusés d'un Canton à l'autre; toutefois, l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et pour les délits de presse. »

En exécution de cet article, on édicta la loi fédérale du 24 juillet 1852. Il se passa, à cette occasion, un petit fait qui montre combien l'on était encore scrupuleux à l'égard des dispositions constitutionnelles. On voit que l'article cité de la Constitution ne parle que de la question d'extradition. Mais le concordat de 1818 avait, comme le prouve son titre, parlé aussi de l'appel de témoins dans ces cas-là, et l'on se demanda avec scrupule si l'on pouvait aussi en dire quelque chose dans la loi fédérale, en particulier si l'on pouvait abolir le concordat, dont deux articles concernant cette question n'étaient pas touchés par la loi fédérale. Notre époque eût difficilement résisté à la tentation d'empiéter un peu sur la Constitution fédérale; mais alors on résista consciencieusement à la séduction, et l'on procéda de la manière la plus correcte, comme le prouve l'art. 23.

Quant au contenu de la loi, nous croyons devoir renvoyer le lecteur qui s'intéresse à ces matières, à la loi elle-même; il trouvera aussi, dans l'ouvrage de Blumer, toute une série de décisions interprétatives des autorités fédérales sur ce sujet.

Cette loi a été modifiée par la suite, dans les art. 15 et 16; ils concernent la compensation réciproque des frais que la loi fédérale du 24 juillet 1867 a abolie en ce sens qu'actuellement chaque Canton supporte les frais occasionnés par cette assistance. Ce n'est que pour l'entretien des gens arrêtés que l'on bonifie un franc par jour; de même pour des modes de transport plus coûteux, réclamés d'une manière spéciale, on bonifie le surplus des frais.

Le devoir d'extradition ne se rapporte pas seulement aux délits de simple police. En revanche, quelques Cantons se prêtent parfois assistance pour l'exécution de peines de cette nature; mais ceci dépend de la libre volonté de chaque Canton; il n'existe, à cet égard, aucune obligation générale.

Les délits politiques et de presse sont exclus de l'obligation d'extradition; les délits de presse sont ainsi envisagés comme délits politiques. On ne stipulera probablement jamais d'obligation d'extradition pour des délits de cette nature, pour la raison que nous avons déjà indiquée plus haut; mais peut-être en viendra-t-on, avec le temps, à déterminer plus exactement la notion des délits politiques; car, en fin de compte, on pourrait, sous ce manteau, cacher tous les délits communs, ensorte que les plus grands scélérats demeureraient impunis. La question n'a pas une grande importance pour nos affaires intérieures; en revanche, elle en a une grande pour nos rapports avec l'extérieur. Si elle était contestée, le Tribunal fédéral devrait en décider.

La Constitution ne dit pas que l'on doive extrader ses propres citoyens; mais la loi a établi cette stipulation, avec l'obligation de juger et punir dans le Canton le citoyen coupable dont on refuse l'extradition. De nos jours se manifeste un certain penchant à s'écarter de ce principe. Le Tribunal fédéral l'a déjà restreint, en ce sens que là où un délit vient en jugement avec un certain

nombre de participants, il a donné la primauté au principe de l'unité du jugement sur ce droit des Cantons. Mais le principe a reçu aussi une certaine atteinte dans les rapports avec l'étranger, par les expériences récentes faites au sujet du voleur Wilson, qui, par cette objection, a su se procurer non-seulement l'impunité pour le vol énorme qu'il avait commis au bureau de la poste à Zurich, mais encore la tranquille possession de la somme volée. Nous reviendrons sur cette question dans notre troisième partie; elle a mis à nu une grave lacune dans la législation des Etats de l'Europe, sans en excepter la Suisse.

b) Assistance juridique en affaires civiles.

Les anciennes alliances n'ont rien statué de positif à cet égard; ce n'est qu'en 1848 qu'on a inséré dans la Constitution fédérale une disposition formelle qui a passé sans modification dans la Constitution de 1874; l'art. 61 statue :

« Les jugements civils rendus définitifs dans un Canton sont exécutoires dans toute la Suisse. »

Il ne faut cependant pas s'imaginer que ce principe ne soit en vigueur dans la Confédération que depuis 1848 seulement; il était reconnu par l'ancienne pratique et, d'une manière indirecte, déjà même dans les alliances les plus anciennes, puisqu'il y était stipulé que l'on ne pouvait faire saisie sur personne, si ce n'est pour une dette avérée et pour une caution. Par dette avérée pour laquelle on faisait aussi saisie dans un autre canton, l'on entendait des dettes dont l'existence était attestée soit par aveu, soit par sentence juridique. Aussi n'y eut-il aucune émotion dans les Cantons, lorsque, dans le traité du 12 juillet 1828 entre la Confédération et la France, concernant différentes questions de voisinage, de justice et de police, l'on statua :

Art. 1er. « Les jugements définitifs en affaires civiles qui acquièrent force de loi, et sont prononcés par les tribunaux français, doivent être exécutoires en Suisse et vice-versa, après avoir été confirmés par la signature des ambassadeurs respectifs, ou, à défaut d'eux, par celle de l'autorité compétente de chaque pays. »

Au fond, cette même stipulation se retrouve déjà dans la paix conclue entre les Confédérés et l'empire, le 22 septembre 1499, et dans l'alliance héréditaire des Confédérés avec la maison d'Autriche, du 7 février 1511. En tous cas, il est parfaitement certain qu'en 1828 personne ne s'est imaginé créer un droit nouveau.

La pratique dépasse même aujourd'hui l'art. 61, car les *actes authentiques* connus dans le droit français sont assimilés aux sentences juridiques. Jamais, par exemple, un Canton n'a eu l'idée de faire opposition à un certificat de mariage d'un autre Canton.

Le jugement qui ordonne une saisie doit avoir force de chose jugée. Le nouveau traité avec la France, du 3 juillet 1869, contient sur cette condition préalable les prescriptions suivantes, qui peuvent être considérées aussi comme décisives pour nos relations intérieures :

Art. 17. L'autorité qui doit prononcer sur la demande d'exécution ne doit en aucune manière s'immiscer dans l'appréciation matérielle de l'affaire pendante. Une exécution ne peut être refusée que dans les cas suivants :

1. Quand la sentence a été prononcée par une autorité incompétente ;

2. Quand un jugement contradictoire a été rendu sans que les parties aient été dûment citées, et sans qu'elles fussent légalement représentées, ou quand un jugement par contumace a été rendu sans que les parties aient été dûment citées.

3. Quand les règles du droit public ou les intérêts de l'ordre public du pays où l'exécution est réclamée

s'opposent à une exécution de la sentence de l'autorité judiciaire étrangère.

Cette dernière réserve va de soi. Si, par exemple, une sentence juridique d'un Canton sur l'obligation de payer une dette de jeu devait être mise à exécution dans un Canton où la saisie est interdite pour des dettes de ce genre, cette prétention serait illégitime.

Les sentences arbitrales ont absolument les mêmes droits que celles rendues par les tribunaux officiels, en ce qui concerne l'exécution. L'art. 61 leur est aussi applicable.

B. **Droits des Cantons à l'égard de la Confédération.**

Nous ne nous occupons ici que des droits politiques, et laissons de côté le domaine administratif, dont nous traiterons en détail à propos des matières qui ont été placées entre les mains de la Confédération.

1. *Droit de participer à l'élaboration de la Constitution fédérale.*

La représentation cantonale concourt : 1° A l'introduction d'une révision; 2° à la discussion de cette révision, et 3° à la votation souveraine dans laquelle la majorité des Cantons est nécessaire pour arriver à un résultat valable.

2. *Droit de participer à la législation fédérale.*

Les Cantons fournissent les membres d'un des deux Conseils, le Conseil des Etats; toute loi fédérale, toute décision fédérale a besoin de son assentiment. Les Cantons ont aussi le droit de demander une convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale, quand cinq d'entre eux la réclament (art. 86). Ce droit de participer à la législation est un devoir, aussi bien que le droit de vote des citoyens, et l'on ne peut que regretter de voir certains

Cantons, et plus encore des représentants cantonaux, ne pas le considérer comme tel. Les hommes qui, dans une position aussi éminente, ne le mettent pas en pratique, donnent au pays un très mauvais exemple. Les membres du Conseil des Etats devraient s'en souvenir constamment.

3. *Droit de coopérer aux décisions souveraines.*

En ce qui concerne la votation sur la Constitution, il existe, entre les deux facteurs de la souveraineté, une parfaite égalité de droits; en revanche, il n'en est pas de même pour les votations sur des matières de la *législation*. Sous ce rapport, au contraire, les Cantons ont été un peu mis de côté. Toutefois, nous devons faire une distinction entre la demande de votation et la votation elle-même.

La demande de la votation souveraine sur une décision de l'Assemblée fédérale appartient aux Cantons aussi bien qu'au peuple. D'après l'art. 89 de la Constitution, les lois fédérales et certains arrêtés fédéraux sont soumis à la votation, si la demande en est faite par 30,000 citoyens actifs ou *par huit Cantons*. C'est le Grand Conseil cantonal qui doit présenter la demande.

Le motif pour lequel on a choisi le nombre de huit Cantons est assez évident. L'ancien Sonderbund comptait sept Cantons, et ce groupe a encore une certaine cohésion, parce qu'il renferme surtout les représentants du catholicisme. On a donc voulu qu'il y eût encore au moins un Canton de l'autre groupe pour conférer avec celui-là.

Mais lorsque la demande de la votation a réussi, et que la votation a réellement lieu, la position change d'une manière singulière; en effet, lors de la votation, c'est le peuple seul qui décide, tandis que les Cantons n'ont pas le droit de voter, même lorsque c'est d'eux qu'est partie la demande de la votation !

Il peut donc arriver que, dans une votation souveraine, ce soit la population de quelques grands Cantons qui décide, en opposition à une majorité de Cantons. C'est là évidemment une anomalie en contradiction avec tout le système fédéral, qui repose d'ailleurs sur l'égalité des membres de la Confédération. Comment est-on arrivé à cette idée singulière?

On n'a pas pu motiver réellement cette anomalie en principe. C'était d'autant moins possible que, pour les lois constitutionnelles, l'on était demeuré, comme nous l'avons vu, exactement sur le vrai terrain. On fit bien une espèce de tentative de l'instituer en principe, en disant que, par la Constitution, certaines matières avaient été placées dans la compétence de la Confédération avec l'assentiment de la majorité des Cantons, et que, dès lors, les cantons n'avaient plus à décider sur l'exécution de la législation en ces matières. Mais cette idée est foncièrement fausse; elle repose sur une ignorance totale de l'essence de la Confédération, comme nous l'avons déjà démontré plus haut. La Confédération est une communauté, et l'on n'aliène en aucune manière ce que l'on apporte dans une communauté. Il est de l'essence intime de la Confédération, que ceux qui participent à la communauté se fassent entendre sur toutes les questions.

La faiblesse de cette conception, au point de vue des principes, fut pourtant reconnue par la majorité; l'on se rabattit alors plutôt sur les difficultés pratiques d'un procédé contraire. «Si nous exigeons,» dirent les défenseurs de cette idée, « une majorité simultanée du peuple et des Cantons pour les actes de la législation, l'on n'aura pas autre chose qu'une suspension perpétuelle de la législation. » Nous dirons ci-dessous un mot de la question de savoir si cette argumentation est fondée. En attendant, nous ferons remarquer qu'en supposant cet argument juste, le seul fait qui en résulterait serait celui-ci : dans

l'Etat fédératif, où coexistent deux facteurs de la législation, l'on aurait dû, en général, s'abstenir de votations souveraines en matières législatives, pour ne pas tomber dans cette fatale position; mais jamais l'on n'aurait dû en conclure que l'on pût subordonner un des facteurs de la législation à l'autre, dans la décision souveraine. A notre avis, il n'y a sur cette question qu'une réponse nette à faire : ou bien tous les deux facteurs, ou ni l'un ni l'autre; ou pas de recours des Conseils au souverain, ou recours au double souverain particulier à la Confédération. Une troisième supposition ne répondait pas à notre organisation fédérale.

D'ailleurs, nous ne croyons nullement que la seconde éventualité eût été aussi dangereuse qu'on l'a cru. En 1848, lors de l'introduction du Conseil des Etats, on s'était abandonné précisément aux mêmes appréhensions : il semblait que l'on dût n'avoir dans le Conseil des Etats qu'un sabot s'opposant à tout progrès! Cette crainte s'est montrée complétement vaine et sans fondement. Après les expériences faites, l'on peut supposer que nous n'eussions pas cheminé plus mal avec la votation souveraine, car il est fort douteux que, dans les votations, on eût rejeté un plus grand nombre des lois qui ont été édictées, que maintenant où les votations ont eu lieu sans la participation des Cantons; mais on peut supposer que c'eût été le contraire. En effet, voici quel est l'état des choses actuellement : dans l'époque de referendum que nous traversons, une grande partie de la population marche au hasard, ne sachant de quel côté se tourner, parce qu'elle est privée de la direction habituelle de ses autorités cantonales régulières, qui, en toutes circonstances, et déjà par le fait de leur position responsable, exerceraient sur le mouvement une influence de pondération. Le referendum boiteux que nous avons aujourd'hui favorise formellement les décisions négatives; car, en présence du

mouvement qui, en vertu de la nature des choses, doit se produire avec une certaine impétuosité, il nous manque le contrepoids modérateur du vote des autorités; celles-ci, n'ayant pas pris part à la discussion de la loi, seraient tout particulièrement qualifiées pour déposer un vote exempt de préventions. Et même dans les cas où le contraire se présenterait réellement, où les autorités cantonales concourraient à obtenir un vote négatif, le concours des autorités cantonales aurait au moins l'avantage d'exposer clairement les points qui ont fourni à l'opposition le principal sujet de ses griefs, ce que l'on ne peut nullement savoir aujourd'hui avec une votation demandée par le referendum. Les voies nécessaires pour y obvier seraient ainsi préparées d'une manière parfaitement juste par la suppression des articles auxquels on se serait achoppé.

Mais, dans l'objection formulée ci-dessus, on n'avait en vue qu'un des côtés de la question, tandis que la vie pratique nous a présenté précisément le côté opposé. On est parti de l'idée que tout obstacle à la législation fédérale était une sorte de malheur public, et qu'il fallait dès lors supprimer tout sabot. En revanche, l'on en vient peu à peu à l'idée que parfois un bon sabot peut être un instrument précieux, utile, pour retenir un peu la machine législative lorsqu'elle marcherait par trop vite. En effet, ce second élément est certainement très-digne de considération. La double votation peut avoir pour effet d'ajourner un peu, dans certains cas, l'adoption d'une bonne mesure législative; mais un empêchement réel serait toujours, à la longue, impuissant contre une volonté populaire forte et persévérante, et il nous semble qu'il vaut beaucoup mieux avoir une votation populaire non douteuse pour les décisions à prendre, que d'obtenir certains résultats par des résolutions prises à la hâte sans vraie confiance du côté du peuple.

Sans doute, nous partons ici de l'idée que la voix de l'Etat, dans le domaine de la législation, serait donnée en définitive par les Corps législatifs des Cantons, afin qu'un examen raisonnable des intérêts du Canton pût précéder son vote. C'est pour cette raison-là que nous avons dit que l'élection des membres du Conseil des Etats devrait aussi avoir lieu par les Corps législatifs des Cantons.

L'organisation actuelle repose sur une faute positive qui se fera sentir toujours davantage et qui, si jamais un mouvement réussissait à introduire ce que l'on appelle l'initiative populaire dans l'Etat fédératif, pourrait lui devenir mortelle; car il suffit de combiner cette initiative avec le referendum, pour avoir le moyen de mettre complétement de côté les Cantons et supprimer de fait l'Etat fédératif.

Par le fait de cette institution contraire à notre organisation, les Cantons se trouvent placés dans un embarras singulier auquel on cherche à échapper. Comme nous l'avons déjà dit, huit Cantons peuvent demander une votation souveraine; mais ensuite ils n'ont eux-mêmes pas voix dans la votation. Ce fait place les autorités cantonales dans une position tout à fait fausse; car si elles font usage de leur droit, elles sont alors forcées d'exciter leur propre peuple contre les décisions des autorités fédérales, et il ne reste pas d'autre choix à celles-ci que d'adopter aussi, de leur côté, une attitude d'opposition à l'égard des autorités des Cantons et de chercher à s'associer à l'opposition cantonale, pour engager le peuple des Cantons à se prononcer en définitive contre ses propres autorités et à désavouer leur conduite. On peut se représenter quelle somme énorme de positions fausses en résulte pour les personnes, les partis et les gouvernements politiques.

Il n'y a rien au monde de plus mauvais qu'une fausse institution organique. Une décision incorrecte isolée peut être nuisible, mais elle se corrige, tandis qu'une institu-

tion organique défectueuse conduit à une série de conséquences fausses et ne se corrige jamais. Et l'art. 89 de la Constitution fédérale actuelle appartient sans contredit à ces institutions organiques défectueuses.

Au reste, si l'on a une peur insurmontable de la double votation, on pourrait trouver un moyen provisoire qui triomphât au moins des principaux griefs contre l'institution inorganique actuelle : l'on remettrait, comme nous l'avons déjà indiqué en traitant du Conseil des Etats, à ce Conseil un certain nombre d'objets, certains traités politiques, par exemple, pour qu'il les discutât à lui seul; puis, en ce qui concerne ces matières, qui d'ailleurs ont moins d'intérêt pour le peuple, on n'accorderait le referendum qu'aux Cantons seulement. Les Cantons, on le comprend, devraient le faire exercer par les Corps législatifs.

Il n'est pas naturel que l'on ait facilité les décisions par referendum pour toutes les questions intérieures, mais que pour les matières qui sont traitées avec d'autres Etats, toute décision de la part de la souveraineté elle-même soit entièrement exclue. Cette erreur se manifeste précisément aujourd'hui à propos de la question du Gothard. L'on comprend aussi aujourd'hui combien l'on s'est trompé en mettant complétement de côté les autorités législatives des Cantons. Aussi estimons-nous qu'il serait bon que toutes les conventions avec les Etats étrangers fussent soumises, de la manière indiquée ci-dessus, au referendum organique et dès lors obligatoire des Cantons.

4. *Droit des Cantons de participer à certaines élections.*

Les Cantons prennent part, comme nous l'avons vu plus haut, dans l'Assemblée fédérale des Conseils réunis, à l'élection du président de la Confédération, du Conseil

fédéral et du Chancelier, du Tribunal fédéral et du commandant supérieur de l'armée, lorsqu'il y a lieu d'en nommer un.

Toutefois, avec la force trois fois plus grande du Conseil national, le vote des Cantons ne joue dans ces élections qu'un rôle passablement secondaire. Nous avons déjà exposé ce qu'il y a à dire sur ce que cette institution présente de contraire à notre organisation fédérale.

CHAPITRE XI.

Des matières qui sont de la compétence de la Confédération.

Dans l'Etat simple, l'autorité de l'Etat s'étend à toutes les matières comprises dans les limites du but qu'il poursuit. Dans l'Etat composé, ces matières tombent sous deux souverainetés et se répartissent entre les deux domaines de la compétence fédérale et de la compétence cantonale. L'art. 3 de la Constitution fédérale indique la règle à suivre pour cette distinction, dans deux propositions, dont l'une pose le principe, tandis que l'autre en indique le corollaire : « Les Cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et comme tels ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » Il suffit, dès lors, de déterminer d'une manière un peu plus précise le domaine du *pouvoir fédéral,* puisque celui de la souveraineté cantonale en ressortira de lui-même; elle embrasse, en effet, simplement tout le reste du domaine du pouvoir de l'Etat en général.

On a tiré de cet art. 3 la conclusion que la souveraineté cantonale est la règle, et la souveraineté fédérale l'exception, et l'on en a inféré que les exceptions doivent être

interprétées strictement, et que, dans le doute, la souveraineté fédérale doit être prise dans le sens le plus restreint.

En général, ce raisonnement répond à la lettre de l'article 3, mais dans ces questions de droit public, il ne faut pas ergoter sur des mots. La souveraineté cantonale est sans doute le primitif, et l'on ne peut admettre qu'elle soit restreinte au profit des droits de la Confédération qui ne se développèrent que plus tard. Mais il n'est pas moins évident que, à proprement parler, on a adopté cette rédaction parce qu'elle était commode; dès lors, la règle raisonnable indique qu'il faut réunir les choses qui vont ensemble. C'est ainsi, par exemple, qu'au moment où l'on a créé le domaine des télégraphes, on l'a, avec raison, abandonné à la souveraineté de la Confédération comme uni au domaine des postes. Si la Confédération a absolument besoin d'un droit pour remplir un devoir ou une mission dont elle a été chargée, on ne peut pas le lui refuser, alors même qu'il ne lui est nulle part attribué d'une manière formelle. A ce point de vue, on peut parler de droits sous-entendus du pouvoir fédéral. Mais ces droits doivent se démontrer naturellement, pour ainsi dire d'eux-mêmes, et être restreints au strict nécessaire. Par exemple, si le droit de légiférer en une matière est remis à la Confédération, il va de soi qu'un droit de surveillance doit aussi lui être attribué; car, sans ce dernier, son droit législatif serait suspendu en l'air. En revanche, il n'est pas moins évident que le droit de simple surveillance sur une matière attribuée à la Confédération, non-seulement ne renferme pas, dans la règle, le droit de légiférer sur cette matière, mais qu'il l'exclut bien plutôt. La théorie opposée, établie tout récemment par une autorité officielle, est complétement fausse; il faudrait, dans un cas spécial, avoir prouvé expressément que le droit de surveillance ne peut absolument pas être exercé sans certaines mesures

législatives. L'art. 3 exige donc des deux parts une interprétation équitable et sans subtilités.

Quant aux matières qui rentrent dans la compétence fédérale, elles étaient primitivement en très-petit nombre dans les anciennes alliances; mais, avec le temps, elles ont augmenté, surtout depuis 1848. La définition du but de la Confédération (art. 2 de la Constitution fédérale) trace à grands traits la marche de ce développement. Cet article statue : « La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés, et d'accroître leur prospérité commune. » Les alliances ont poursuivi le premier de ces buts dès les temps les plus anciens; le second, le maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur, surtout depuis le convenant de Stanz; le troisième et le quatrième, en revanche, sont plutôt modernes.

On se sert parfois de cette définition du but de la Confédération pour faire un peu de contrebande. Telle ou telle chose, dit-on, sert à accroître la prospérité commune, donc, c'est l'affaire de la Confédération! Le sophisme est aisé à reconnaître. L'Etat ne s'occupe, en général, que de choses qui servent à la prospérité commune; avec cette argumentation-là, tout ce qui est affaire de l'Etat rentrerait *a priori* dans la compétence de la Confédération; l'on pourrait donc biffer, comme superflue, la plus grande partie de la Constitution fédérale. Mais les Cantons, en tant qu'Etats, ont à remplir exactement la même mission que celle qu'indique le but de la Confédération. Ils doivent aussi maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, protéger les droits et les libertés des citoyens et accroître la prospérité; et non-seulement l'art. 2 ne veut pas empiéter sur leurs droits à cet égard, mais l'art. 3 qui suit immédiatement prouve qu'il veut que ces devoirs leur incombent en même temps qu'à la Confédération. Il

ressort de là clairement que l'art. 2 ne veut qu'indiquer la *direction* dans laquelle la Confédération peut et doit se mouvoir, mais qu'il ne s'occupe ni des limites, ni de la compétence du pouvoir fédéral. C'est plutôt l'affaire des stipulations de détails qui suivent. Se servir de l'art. 2 comme règle de la compétence, c'est faire de la sophistique plus ou moins grossière.

Examinons maintenant les principaux devoirs de la Confédération, en les résumant un peu librement.

A. Politique extérieure.

Comme nous l'avons dit dans notre introduction, cet ouvrage se compose de trois parties, dont la troisième traitera des relations internationales de la Suisse dans leur ensemble. Nous laissons dès lors ici de côté tout ce qui se rapporte aux matières de la politique extérieure, par exemple, la position neutre de la Suisse, la conclusion de traités avec d'autres Etats, ainsi que ce qui se rapporte à des matières qui appartiennent plutôt au droit des gens en général, par exemple le droit diplomatique, et nous nous en tenons aux questions qui touchent la compétence de la Confédération en cette matière, particulièrement ses rapports avec la compétence cantonale, car ces questions ont un caractère de droit public fédéral, et on ne peut pas les négliger.

La première mission de la Confédération, ce qui lui a donné naissance, a été, comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la défense commune contre des attaques du dehors. Cet objet-là est aussi demeuré jusqu'à aujourd'hui la cause principale du maintien de la Confédération. Quelque précieuses que puissent être en elles-mêmes les questions de prospérité intérieure, ce ne sont pas elles qui la maintiennent, mais c'est la certitude assurée chez tous les membres de la Confédération, que si

celle-ci venait à se dissoudre, c'en serait fait de l'indépendance de tous. Le maintien de notre indépendance a été et sera toujours notre suprême but commun.

Les plus anciennes alliances accentuent ce but sur trois points : Les Länder s'engageaient à s'aider de corps et de biens contre tous et contre quiconque ferait ou voudrait faire violence ou tort à tous ou à un seul dans son corps et dans ses biens. En second lieu, aucun des Cantons ni aucun de leurs ressortissants ne se donnera un seigneur ou n'en acceptera un sans l'assentiment ou le conseil des autres. En troisième lieu, aucun d'eux ne prendra un juge qui ait acheté son emploi à prix d'argent ou d'autre manière, ou qui ne soit pas leur concitoyen. Nous avons déjà parlé de ce dernier point.

Au début, tous les devoirs de la Confédération étaient, comme il est facile de s'en convaincre, d'une nature purement négative; ils consistaient dans la défense contre un danger extérieur et contre l'influence étrangère. Les forces de tous réunies devaient y concourir. La Confédération ne se proposait en aucune manière d'usurper un droit étranger, ni d'attaquer personne. Ce fait ressort avec évidence de la stipulation suivante de l'alliance de 1291 : *Ita tamen, quod quilibet homo juxta sui nominis conditionem domino suo conveniente subesse teneatur et servire.* Malgré la victoire de Morgarten, cette stipulation fut répétée dans l'alliance de 1315 : « Tout individu, homme ou femme, doit obéir à son seigneur légitime ou à sa seigneurie légitime, et le servir comme il convient », à quoi l'on ajoute cependant cette fois-ci le complément équitable : « A l'exception du seigneur qui voudrait attaquer par force un des Länder, ou le contraindre à des choses injustes ; on ne doit point servir un seigneur de ce genre *aussi longtemps* qu'il se comportera injustement à l'égard des Länder. » En d'autres termes, dans les Länder, les sujets et les serfs étaient tenus de continuer à servir

leurs seigneurs et à leur payer leurs contributions, à la seule exception de ceux qui étaient en guerre avec les Länder, mais seulement pendant que durait cet état de guerre. Les Confédérés ne voulaient s'affranchir injustement d'aucune dette réelle, et cette grandeur morale d'un peuple de bergers pauvres est certainement digne d'admiration.

Dans la scène du Grütli de son Guillaume Tell, Schiller a peint ce trait d'une manière parfaitement historique; nous croyons devoir reproduire ici ce passage, parce qu'il forme un contraste frappant avec les doctrines de nos révolutionnaires actuels, qui ne respirent que carnage et bouleversement universel; il fait l'effet d'un épisode d'un autre monde, en tous cas, d'un monde plus noble.

« *Walter Fürst* (entre dans le cercle). Nous voulons bannir l'odieuse contrainte; nous voulons maintenir les droits anciens tels que nous les avons hérités de nos pères, mais non courir sans frein après la nouveauté. Laissons à l'empereur ce qui appartient à l'empereur. Que celui qui a un seigneur le serve selon son devoir.

Meier. Je tiens mon bien en fief de l'Autriche.

Walter Fürst. Vous continuerez à rendre vos devoirs à l'Autriche.

Jost v. Weiler. Je paie la dîme aux seigneurs de Rapperschwyl.

Walter Fürst. Vous continuerez à payer l'impôt et la dîme.

Rösselmann. J'ai prêté serment à l'abbesse de Zurich.

Walter Fürst. Vous rendrez au couvent ce qui appartient au couvent.

Stauffacher. Moi je ne tiens mon fief que de l'empire.

Walter Fürst. Faisons ce qu'il faut faire, mais rien audelà. Nous voulons expulser les baillis avec leurs valets, et renverser les châteaux forts, mais sans effusion de sang, si cela est possible. »

Les droits de l'empereur et du saint empire romain. « par ancienne et bonne coutume », sont aussi expressément réservés, dans les alliances postérieures avec Lucerne et Zurich, même encore après la guerre de Souabe, dans les alliances avec Bâle et Schaffhouse (1501) et avec Appenzell (1513), jusqu'à ce que ce lien tomba de fait et que la séparation d'avec l'empire fut légalement reconnue en 1648.

Mais lorsque la Confédération devint puissante, un élément positif vint s'ajouter à l'élément négatif qui seul avait existé jusqu'alors; des relations de toutes sortes furent nouées avec les Etats environnants; très-souvent il s'y joignit des capitulations militaires. Les Suisses avaient besoin d'argent; leur pays pauvre ne leur fournissait, à aucune époque, des vivres en quantité suffisante. A l'origine, ils ne possédaient point d'industrie, et l'industrie des étrangers faisait également complétement défaut, car le goût pour les beautés de la nature ne s'est éveillé que vers la fin du siècle passé. En revanche, la Suisse avait une surabondance de bras, particulièrement dans les parties du pays vouées à l'élève du bétail, occupation qui ne réclame pas autant de bras que l'agriculture. Ceux qui ne trouvaient pas d'ouvrage cherchaient du service au-dehors, et le service militaire étant envisagé comme une source honorable de revenus, qui procurait à la masse de l'argent et à quelques-uns du crédit et des places honorifiques, ce service était de beaucoup celui que l'on préférait. En échange de leur service, les Suisses exigeaient certaines garanties stipulées dans des traités formels (capitulations) que l'autorité concluait pour eux; d'ordinaire, ces traités stipulaient aussi certains avantages pour le pays lui-même, surtout le libre achat d'une certaine quantité de denrées, etc. Mais le principal était toujours de l'*argent* (solde quotidienne, étrennes, pensions). De là le proverbe : *Point d'argent, point de Suisses!*

Au reste, il ne faut pas s'imaginer que ce service étranger ait été une source réelle de revenus de quelque importance pour le pays. Tous les rapports sont d'accord sur ce point, que ceux qui revenaient, remplissaient souvent les asiles pour les pauvres et les maisons de correction, et rapportaient au pays des vices inconnus au lieu de l'amour pour le travail.

Les connaissances acquises dans l'art militaire n'étaient pas grand'chose non plus. Sans doute, nous avons eu quelques militaires très-distingués, qui s'étaient formés au service à l'étranger; toutefois, le nombre n'en est pas grand. Mais ce service étranger exerçait l'influence la plus fâcheuse sur la vie politique intérieure. Cette traite déguisée créait dans le pays des partis égoïstes, abaissait nos magistrats, les rendait dépendants de l'étranger, éveillait une soif ardente de richesses acquises sans travail, et paralysait tous les membres de la Confédération au point de vue politique.

Pendant toute l'époque de l'ancienne Confédération, les Etats se réservèrent ce côté positif de la politique extérieure, pour des motifs faciles à comprendre; le principe de la majorité ne faisait pas règle. A la vérité, il ne manqua pas d'essais d'introduire dans la Confédération ce principe de la majorité pour les traités avec l'étranger, et l'opposition ne vint pas toujours des petits Cantons; au contraire, ce furent souvent les grands Cantons qui s'y opposèrent. On n'en vint jamais à une entente sur ce point.

Mais ce droit d'un Canton ou de groupes de Cantons d'entretenir des relations particulières avec l'étranger, ou de conclure des traités séparés, conduisit souvent l'ancienne Confédération au bord de l'abîme. Ce fut le cas déjà dans l'ancienne guerre de Zurich, dans laquelle, d'après la tradition, le fléau du service militaire étranger doit avoir pris sa source (Saint-Jacques). Mais le mal

devint beaucoup plus grave encore lorsque, ensuite de la scission religieuse, réformés et catholiques cherchèrent des points d'appui auprès de l'étranger, et que la France profita habilement de l'occasion pour se procurer ainsi une sorte de protectorat de fait sur la Suisse. Cela dura jusqu'en 1815. Pendant l'époque de l'Acte de médiation, cet état de choses se transforma en une alliance défensive avec la France, à laquelle la Suisse fournit 16,000, plus tard 12,000 hommes de troupes, avec le droit pour la France de demander encore des renforts en cas de besoin.

Mais la conviction que l'abolition des capitulations militaires et l'institution d'une politique extérieure étaient devenues une nécessité pour le maintien de son indépendance, se faisait sentir toujours davantage chez tous les patriotes suisses: Après 1840, une négociation postale fortuite à Vienne révéla l'état lamentable dans lequel le morcellement cantonal plaçait la Suisse en présence de l'étranger, et le dommage qui en résultait pour tous. Bientôt après, le bruit se répandit sourdement que le Sonderbund avait reçu des secours de la France et de l'Autriche, ce que les événement confirmèrent. Aussi se décida-t-on enfin à introduire l'uniformité dans la politique extérieure, et les stipulations de la Constitution fédérale de 1848 qui s'y rapportent rencontrèrent un assentiment universel. Ceux-là même qui ne voyaient pas sans inquiétude le développement unitaire à l'intérieur, furent d'accord que la position de la Suisse en face de l'étranger serait plus sûrement garantie par le pouvoir fédéral. Unité en face de l'étranger et liberté à l'intérieur, tel fut le mot d'ordre de la nouvelle période de 1848, et lors de la révision de 1874, les stipulations concernant les relations avec l'étranger ne furent plus mises en question par personne. On peut donc dire qu'elles ont été en effet et en vérité une conquête nationale, dont le peuple tout entier a senti la nécessité.

Parmi les *moyens* d'assurer la position de la Suisse à l'extérieur, il faut mettre en première ligne les mesures à prendre pour sa sécurité extérieure, pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse, déclarations de guerre et conclusion de paix (art. 85, chiffre 6 de la Constitution fédérale). Ces mesures sont placées entre les mains de l'*Assemblée fédérale* seule, qui en ordonne d'une manière définitive. Sous ce rapport, l'Assemblée fédérale est demeurée absolument souveraine, car les droits du peuple ne s'étendent pas à ce domaine.

En seconde ligne vient le droit de conclure des traités avec l'étranger. Les questions de compétence qui s'y rattachent sont réglées essentiellement par les articles 8 et 9, ainsi que par l'art. 85, chiffre 5, de la Constitution fédérale; aussi, sous ce rapport, ce dernier article remet-il la décision finale à l'*Assemblée fédérale*. Les articles 8 et 9, qui règlent les relations de compétence entre la Confédération et les Cantons, statuent :

Art. 8. La Confédération a *seule* le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire avec l'étranger des alliances et des traités, notamment des traités de péages (douanes) et de commerce.

Art. 9. *Exceptionnellement* les Cantons conservent le droit de conclure avec les Etats étrangers des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et la police; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres Cantons.

Le sens de ces deux articles est clair. La règle parle ici pour le droit de la Confédération, et malgré les exemples indiqués par l'article 8, elle embrasse le domaine des traités dans toute son étendue, en tant que les traités touchent aux intérêts généraux du pays. En revanche, il y a, surtout pour un pays qui ne consiste presque qu'en frontières, toute une série de rapports de voisinage qui ne

touchent pas aux intérêts généraux, et qui peuvent à bon droit être remis aux Cantons, pour qu'ils les règlent avec leurs voisins par des traités sur lesquels il suffit de réserver le droit de surveillance de la Confédération. Si, par exemple, le canton du Tessin conclut avec l'Italie un traité pour la fourniture du sel, la Confédération n'a aucun intérêt à s'occuper de cette question. Il y a ainsi une multitude de petits traités sur toutes sortes de questions de police et de commerce, que les Cantons ont conclus avec leurs voisins et qu'ils renouvellent continuellement. La Confédération ne pourrait être intéressée à s'immiscer dans ces conventions, qu'autant que, sous ce manteau, se conclueraient certains arrangements politiques, ou qu'elles deviendraient préjudiciables, soit aux droits de la Confédération elle-même, par l'établissement d'obligations locales qui pourraient, par exemple, nuire plus tard à la conclusion d'un traité de commerce général, soit aux droits des Cantons. La Confédération a donc le droit d'exiger que ces traités soient soumis à son examen. L'art. 85, chiffre 5, de la Constitution fédérale, remet ce droit aux mains de l'Assemblée fédérale, en tant qu'il y a une décision à prendre; il statue : « Toutefois, les traités des Cantons ne sont portés à l'Assemblée fédérale que lorsque le Conseil fédéral ou un autre Canton élève des réclamations. » (Voyez Constitution fédérale, article 102, chiffre 7, sur les compétences du Conseil fédéral à cet égard.)

Avant de quitter ce chapitre des traités, nous devons encore parler d'une question qui a soulevé, il y a quinze ans environ, de grands débats, savoir celle de l'*étendue* du droit concordataire de la Confédération. La question vint au premier plan à l'occasion de la conclusion d'un traité de commerce avec la France, en 1864, et à propos des Juifs. La Constitution de 1848 avait remis aux Cantons la faculté de placer les Juifs suisses qui forment

deux communes dans le canton d'Argovie, au-dessous des citoyens chrétiens, soit pour l'établissement, soit en ce qui concerne l'égalité de traitement à accorder aux citoyens suisses et aux citoyens du canton, et la Confédération voulait faire valoir cette différence aussi à l'égard des Français. Mais ceux-ci furent plus logiques et déclarèrent que les Français devaient tous être traités de la même manière; qu'ils ne reconnaissent ces différences ni à l'intérieur, ni à l'extérieur; ou bien égalité de droits pour tous les Français, ou pas de traité ! Le Conseil fédéral se rangea, en fin de compte, à cette exigence, au fond parfaitement légitime, et conclut le traité, avec réserve de ratification; car il partait de l'idée qu'aucune disposition de la Constitution fédérale ne s'opposait à la conclusion du traité, mais que plus tard, sans doute, la bienséance politique exigerait que l'on mît les Juifs suisses sur le même pied d'égalité de droits que les Juifs français, ce qui était une affaire intérieure. Ceci donna lieu à une opposition violente, et obligea d'expliquer la question de l'étendue du droit concordataire de la Confédération. On était d'accord sur ce point, que la Confédération ne peut pas modifier la Constitution fédérale par la voie de traités politiques, ni disposer, sans l'assentiment des Cantons, des droits qui leur sont expressément garantis par la Constitution fédérale; aussi s'était-on à l'avance assuré de l'assentiment des Cantons pour fixer quelques paragraphes de ce traité relatifs aux ohmgelds; en revanche, on reconnut qu'il n'était pas légitime de restreindre davantage le droit concordataire de la Confédération.

L'opposition, qui était restée en minorité dans l'Assemblée fédérale, eut envie de provoquer un mouvement populaire, pour poser le postulat qu'il ne fût jamais donné, par traité, aux étrangers, des droits plus étendus qu'aux indigènes. Quelque séduisant que fût au premier abord ce point de vue, un examen plus approfondi fit compren-

dre qu'il ne pouvait être adopté; en effet, il est dans la nature des choses que l'étranger ait dans un autre pays, comme nous l'avons démontré dans la première partie de notre ouvrage, une position juridique un peu différente de celle de l'indigène. L'étranger, par exemple, n'a point de devoirs militaires à rendre à un Etat étranger; suivant les cas, il est certains impôts qu'il ne doit pas payer; sur certains points, il lui reste le droit d'en appeler à la loi et au juge du pays d'origine. Si un Etat assure, par traité, à son ressortissant domicilié en Suisse, ces droits en échange des mêmes droits qu'il accorde chez lui aux Suisses, il en résulte toujours pour l'étranger une position juridique meilleure en apparence, mais cet avantage est dans la nature même des choses et non dans le traité, qui ne fait que le confirmer. Cette formule ne peut donc être employée pour la fixation du droit des citoyens; il semble d'ailleurs entièrement faux de vouloir, par une formule quelconque, restreindre soi-même son droit concordataire à l'égard de l'étranger. S'il y a un domaine où la liberté de mouvement soit nécessaire, c'est précisément dans les négociations de traités de ce genre. Ces formules ne fournissent d'ailleurs aucune protection dans les situations périlleuses; elles ne font qu'enchaîner la liberté d'action de celui qui les adopte.

En fin de compte, les fauteurs de ce mouvement ne trouvèrent pas d'écho, et le libre droit concordataire de la Confédération, dans les limites indiquées ci-dessus, n'a dès lors plus été contesté.

En troisième ligne vient la question des rapports de tous les jours dans les relations extérieures. Cet objet est naturellement entre les mains du Conseil fédéral. L'art. 102, chiffre 8, statue à cet égard: « Le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au-dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et *il est en général chargé de ses relations extérieures*. Pour

assurer l'unité de ces rapports aux mains du Conseil fédéral, on a, dans l'art. 10 de la Constitution fédérale, établi la disposition suivante :

« Les rapports officiels entre les Cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

» Toutefois, les Cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'art. 9. »

Au moyen de cet article, on a réussi, non sans peine, à supprimer les rapports directs des légations étrangères résidant en Suisse avec les gouvernements des Cantons, et à obliger les gouvernements étrangers à modifier les lettres de créance des envoyés, qui précédemment portaient souvent les noms des 22 Cantons; maintenant, ils ne sont plus accrédités qu'auprès de la Confédération. Ce fait n'a pas été sans importance, car c'était le plus souvent sous cette forme que se pratiquait l'immixtion étrangère dans nos affaires intérieures. Il était dès lors opportun de réaliser le principe rigoureusement, jusqu'à ce qu'on eût rompu avec l'ancienne pratique [1].

Quant au deuxième alinéa, on ne peut pas le présenter comme un modèle de logique. Il remet aux Cantons le droit de conclure librement des traités; mais, en revanche, il ne leur donne pas le droit de négocier librement avec les autorités compétentes des autres Etats, sur la matière qui s'y rapporte. Il est facile de comprendre qu'il en soit déjà résulté quelques conflits, surtout dans des négociations d'affaires de chemins de fer. Il eût été, en effet, plus logique de renverser le rapport, d'accorder

[1] De nos jours, certaines personnes prétendent même qu'un ambassadeur étranger ne peut rien donner de sa poche directement pour soutenir une communauté religieuse à laquelle il appartient, mais qu'il doit le faire passer par l'intermédiaire du Conseil fédéral. C'est une vraie puérilité.

aux Cantons le libre droit de négociations, et, en retour, d'obliger les Cantons de donner chaque fois au Conseil fédéral connaissance de ces négociations, pour que celui-ci pût à son gré, s'il le trouvait bon, s'y faire également représenter.

A la concentration susindiquée de la politique extérieure dans les mains de la Confédération s'ajoute l'interdiction absolue de conclure à l'avenir des *capitulations militaires*. Une proposition de les interdire aux Cantons mais de les permettre à la Confédération n'a point trouvé d'écho: l'interdiction a été rédigée d'une manière tout à fait générale. (Art. 11.) Néanmoins, l'on craignait un peu que la fermeture subite de cette soupape n'eût pour suite des inconvénients passagers; on produisait comme argument le mot d'un vieux défenseur des capitulations militaires : « Il faut que le Suisse ait un trou quelque part! » Mais ces appréhensions ne se sont pas réalisées. Actuellement les Suisses trouvent, en temps ordinaire, surabondamment de travail dans le pays même. La Confédération elle-même fournit déjà une carrière à quelques amateurs du militaire, ensorte que la masse regrette moins le service étranger; le désir ne s'en rencontre plus guère que dans quelques familles qui avaient l'habitude de fournir des officiers.

L'interdiction contenue dans l'art. 12 de la Constitution fédérale d'accepter des pensions ou des traitements, des titres, des présents ou des décorations que des gouvernements étrangers pourraient vouloir conférer aux membres des autorités fédérales, aux fonctionnaires civils ou militaires de la Confédération, est en rapport intime avec la défense de conclure à l'avenir des capitulations militaires.

Art. 12. « Les membres des autorités fédérales, les fonctionnaires civils et militaires de la Confédération, et les représentants ou les commissaires fédéraux ne pour-

ront recevoir d'un gouvernement étranger ni pensions ou traitements, ni titres, présents ou décorations.

S'ils sont déjà en possession de pensions, de titres ou de décorations, ils devront renoncer à jouir de leurs pensions et à porter leurs titres et leurs décorations pendant la durée de leurs fonctions.

Toutefois, les employés inférieurs peuvent être autorisés par le Conseil fédéral à recevoir leurs pensions.

On ne peut, dans l'armée fédérale, porter ni décoration, ni titre accordé par un gouvernement étranger.

Il est interdit à tout officier, sous-officier ou soldat, d'accepter des distinctions de ce genre. »

L'intérêt pratique que peut encore avoir actuellement cet article n'est pas grand, et le Conseil fédéral a certainement très-bien fait de ne pas l'appliquer dès le début avec rigueur (à l'égard du général Dufour). Si un Suisse reçoit à l'étranger, pour de bons services, les distinctions qui y sont en usage, la question de savoir si, de retour dans son pays, il s'en sert ou ne s'en sert pas, a d'ordinaire très-peu d'importance au point de vue politique. Ce n'est pas là qu'a jamais résidé le danger politique. Autrefois, les circonstances étaient tout autres. Des magistrats qui n'avaient rendu aucun service effectif à l'étranger étaient gratifiés par des gouvernements étrangers de décorations, de pensions, de chaînes d'or, etc., simplement pour avoir, par la conclusion de capitulations militaires, vendu le sang de leurs concitoyens. Aussi les appelait-on alors des mangeurs de couronnes (monnayées), et ils formaient en Suisse un certain parti de l'étranger, que l'on avait toute bonne raison de faire disparaître. L'art. 12 est une arme très-propre à prévenir le retour d'un état de choses semblable. Mais, comme toutes les armes, elle doit être maniée avec tact et sans pédanterie, sinon elle blesse non-seulement l'homme de mérite, mais encore le pays, qu'elle prive, cas échéant, du secours de citoyens très-capables.

La Constitution fédérale mentionne encore une compétence de la Confédération qui a un rapport étroit avec la politique extérieure, savoir le droit d'*expulser des étrangers*, statué dans l'art. 70.

L'art. 70 porte : « La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. »

L'exercice de la police et surtout celui de la police des étrangers est demeuré affaire cantonale, aussi la stipulation susindiquée a-t-elle un caractère tout à fait exceptionnel. Toutefois, il était parfaitement convenable d'attribuer ce droit au pouvoir fédéral; il a dû en faire usage assez souvent. Actuellement, on admet généralement que ce droit de renvoi absolu comprend aussi le droit de renvoi partiel connu sous le nom d'internement. L'internement consiste dans l'éloignement des frontières du pays avec lequel ils ont l'habitude d'être en rapports, des étrangers que l'on croit capables d'entreprises révolutionnaires, et que l'on envoie dans l'intérieur de la Suisse pour rendre ces rapports plus difficiles et pour pouvoir les contrôler plus facilement. Ce droit de renvoi ou d'internement est un correctif du *droit d'asile* accordé par la Suisse, et déjà dès l'origine de la Confédération, avec une grande libéralité. En somme, ce dernier droit est encore l'affaire des Cantons. Mais les circonstances peuvent être telles que le droit exercé par un Canton devienne un danger pour l'ensemble; dans ce cas, la Confédération doit intervenir. Au reste, ce droit d'expulsion a déjà été pratiqué par la Diète dans la Confédération de 1815, puisque, par exemple, ce fut elle qui expulsa les auteurs de l'expédition de Savoie.

Après 1848, et lorsque la Suisse fourmillait de réfugiés, on a essayé, à diverses reprises, de contester le droit de la Confédération et de le rendre inefficace. Certains réfugiés même prétendirent qu'ils avaient le droit de troubler

les Etats voisins, en prenant pour base de leurs opérations le sol de la Suisse. Toutefois, cette prétention trouva peu d'écho dans notre peuple; en effet, chaque peuple veut se réserver avant tout son droit domestique, et quand il accorde asile à un étranger, il peut exiger, comme première condition, que celui-ci se conforme à l'ordre de la maison.

Quelques Cantons frontières voulaient aussi poursuivre des buts politiques particuliers contre les Etats qui les avoisinent. Cependant la Confédération a maintenu, en face de ces tentatives, son droit de déterminer la politique extérieure au point de vue de l'ensemble et de ne pas se laisser forcer la main par un seul Canton. C'est une politique digne et noble de la part de la Suisse d'accorder un asile aux réfugiés politiques, sans céder aux menaces ni aux flatteries d'Etats étrangers; au fond, elle rend par là même à toute l'Europe un grand service, et dans le cours des siècles, tous les partis en Europe, pour ainsi dire, ont fait usage de cet asile. Mais c'est un devoir sacré, pour tous ceux qui usent de la protection qui leur est accordée, de s'abstenir de tout ce qui pourrait attirer à leurs protecteurs de justes reproches de la part de l'étranger; ils ne doivent se rendre coupables d'aucun acte qui puisse compromettre la sécurité de cet asile, et s'ils ne sont pas assez délicats pour le sentir d'eux-mêmes, il ne faut pas se gêner de le leur faire comprendre nettement et de les mettre à la porte de la maison dont ils troublent la paix. Plus il est désirable de maintenir l'exercice d'un droit d'asile généreux, plus il faut être sévère envers le scélérat qui ne respecte pas la sainteté de l'asile et essaie de faire du sol qui le protége une arène pour ses passions. Si la Suisse veut opérer ou appuyer des révolutions ou des réactions en Europe, c'est son affaire; elle saura alors que la responsabilité lui en incombe de plein droit. En revanche, elle ne peut pas permettre que des réfugiés,

quels qu'ils soient, lui dictent sa conduite et la rendent ensuite responsable d'une politique de personnes tierces avec laquelle elle ne veut rien avoir à démêler. Chez nous, tout citoyen doit respecter la volonté de son pays; ce devoir s'applique aussi à l'étranger proscrit qui jouit de notre protection. Les autorités seront toujours assurées des sympathies du peuple, si elles accordent largement le droit d'asile, mais qu'elles se réservent, en échange, le droit de libre détermination à l'égard de ceux qui le réclament, et si, en particulier, la Confédération ne permet en aucun temps aux autorités de certains Cantons de déterminer sous ce rapport sa politique extérieure. Si l'on ne veut pas tomber dans l'anarchie, il faut que le représentant de l'ensemble agisse seul dans les cas où la responsabilité doit peser sur le pays tout entier.

B. **Maintien de la tranquillité et de l'ordre à l'intérieur.**

Cet objet appartient aux buts de la Confédération indiqués dans l'art. 2. Cependant, l'on n'a jamais douté que ce devoir n'incombe tout d'abord aux Cantons et que la Confédération n'ait à intervenir que dans deux cas spéciaux. En premier lieu, quand le pouvoir cantonal ne suffit pas pour maintenir la tranquillité et l'ordre dans un Canton ou pour les rétablir par sa propre force, et que pour cela l'intervention fédérale est réclamée par ce Canton, ou qu'elle est accordée par les autorités fédérales sans qu'elle soit réclamée, dans le cas où les intérêts généraux sont compromis. Nous avons déjà parlé en détail de ce premier cas où la Confédération n'intervient que *subsidiairement*, à propos de la question des droits et des devoirs réciproques des Cantons, car le secours peut venir d'autres Cantons aussi bien que de la Confédération; il nous a semblé plus convenable de considérer ensemble ces deux genres de secours. Nous laissons donc ici en

dehors de notre examen ce côté de la question. L'autre cas est celui de troubles d'un caractère *intercantonal.*

Ces querelles intercantonales n'ont jamais manqué en Suisse. Quand il s'agissait de différends entre Cantons, d'une nature officielle, on les réglait d'après les prescriptions relatives au droit fédéral ou au refus de le reconnaître, comme on en eut un exemple dans la guerre de Zurich. En revanche, il y avait encore en Suisse un genre de troubles intercantonaux d'une nature toute particulière, qui ne provenaient pas des autorités d'autres Cantons, mais du peuple lui-même.

Les événements de cette nature les plus importants au point de vue historique furent ce qu'on a nommé la *folle vie* et l'*expédition des corps-francs* contre Lucerne. Le premier consiste en une expédition qu'entreprirent, après la bataille de Nancy, des ressortissants de la Suisse primitive surtout, pour aller chercher à Genève même ce qu'on nommait l'argent de la paix. Elle eut lieu en 1477, immédiatement après les guerres de Bourgogne, à une époque où régnait une licence effrénée générale. Elle fut cause que, dans le Convenant de Stanz, on adopta ces stipulations sévères contre les attroupements et les rassemblements dont nous avons déjà parlé dans la première partie de notre ouvrage, et qu'en particulier on posa en principe que les Cantons devaient s'aider mutuellement à faire rentrer dans l'obéissance ceux de leurs ressortissants qui se rebelleraient contre leurs autorités. On en a profité plus tard pour porter une accusation de tendance contre le Convenant de Stanz, comme s'il ne se fût proposé que de former une ligue des seigneurs contre le peuple. Mais dans l'origine cette pensée n'était point venue à l'esprit des auteurs de cet acte politique; on en eut bientôt la preuve lors des troubles causés contre Waldmann, à Zurich, où l'intervention fédérale se rangea plutôt du côté du peuple. Ce n'est pas le texte du Convenant de

Stanz qui était hostile aux libertés du peuple; ce n'est pas lui qui, à l'époque de la guerre des paysans et après celle-ci, unit les gouvernements pour une répression commune de ce mouvement, ce fut l'esprit de l'époque postérieure qui vint seconder surtout le système aristocratique. Sans doute, on en appela aux obligations stipulées dans le Convenant de Stanz pour réclamer l'assistance réciproque et pour la motiver. En ce sens, un certain reproche au texte du Convenant de Stanz peut se justifier; mais on a tort de tirer du fait que plus tard ce Convenant a été exploité d'une manière partiale, la conclusion que cette partialité eût été préméditée dès l'origine. On rencontre encore souvent aujourd'hui des fautes de rédaction semblables, commises lorsqu'on n'avait en vue que la répression d'un abus manifeste, sans penser qu'un autre abus pourrait, avec le temps, se présenter du côté opposé; alors on leur prête des intentions qui n'ont jamais été dans l'esprit de personne. C'est ce qui est arrivé au Convenant de Stanz, un des actes politiques les plus calomniés de nos jours. Ceux de nos orateurs et de nos écrivains qui appartiennent à la tendance moderne ont fait, non sans succès, passer pour une ligue noire contre toutes les libertés du peuple un acte qu'à l'origine tout le peuple a salué par des acclamations de joie!

Le second exemple un peu important de troubles intercantonaux provenant du peuple lui-même a été, de nos jours, l'*expédition des corps-francs* contre Lucerne, en 1845; elle avait été précédée, l'année auparavant, d'une autre plus petite. De même que la folle vie fut suivie du grand acte politique du Convenant de Stanz, de même la Constitution fédérale de 1848 suivit de bien près cette expédition des corps-francs, comme l'effet résulte de la cause. Le lien de solidarité qui, antérieurement, avait existé entre les gouvernements s'était relâché en 1830; la Diète avait même proclamé le droit de chaque Canton

de se constituer librement. Une tentative des Cantons soi-disant régénérés, de fonder un nouveau lien de solidarité libérale qu'on a nommé le concordat des sept, était demeurée sans effet. Un état d'anarchie plus ou moins prononcé se manifesta à l'intérieur, surtout en vertu de ce droit d'émeute, dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises. C'est de ce même esprit que procédèrent les expéditions de corps-francs; ce furent des tentatives faites par le peuple pour changer lui-même un état de choses qui répugnait au sentiment des masses, et quoiqu'elles aient fort heureusement échoué, on les envisagea, avec raison, comme un symptôme de maux intérieurs qui nécessitaient des modifications dans les institutions.

Le résultat en fut que l'on inséra dans la nouvelle Constitution fédérale de 1848 l'art. 5, qui prévenait ces mouvements anarchiques, en même temps qu'il supprimait ce que le Convenant de Stanz semblait avoir de partial, en statuant : « La Confédération garantit aux Cantons leur territoire, leur souveraineté et leurs constitutions, la liberté et les droits du peuple, les droits constitutionnels des citoyens, ainsi que les droits et les attributions que le peuple a conférés aux autorités. »

De cette manière, le droit d'intervention et le devoir de la Confédération qui y correspond, sont fixés dans les deux sens. Dans les cas spéciaux, l'application est tantôt l'affaire du Tribunal fédéral, tantôt celle du Conseil fédéral (art. 102, chiffre 10) ou de l'Assemblée fédérale (article 85, chiffre 7, de la Constitution fédérale). Quant aux moyens, ils diffèrent naturellement selon les besoins; ils peuvent aller, cas échéant, jusqu'à l'occupation militaire fédérale.

C. Militaire.

La plupart de nos lecteurs connaissent certainement le joli conte du *gourdin tiré du sac*. Trois frères, l'un après

l'autre, tentent fortune dans le monde : Le premier, à l'aide d'une petite table qui se dresse d'elle-même au commandement, gagne sa vie sans peine; le second acquiert la richesse, grâce à un petit âne qui a le don de produire des ducats. Mais à la dernière étape, avant le retour dans la maison paternelle, tous deux perdent leur bien par le fait d'un hôte fripon. Les efforts du plus jeune n'aboutissent qu'à la possession d'un gourdin, mais avec celui-ci il reprend la petite table et le petit âne de ses frères. Ce conte nous introduit dans le sujet que nous avons à traiter maintenant. Tous les biens politiques et sociaux sont instables, si le moyen de les défendre fait défaut. La faculté de se défendre est pour un peuple et pour les citoyens la plus sûre garantie de leurs droits et de leurs possessions.

De tout temps la Confédération a songé à maintenir au pays et à ses habitants la faculté de se défendre. L'obligation générale de servir est un principe fédéral, ou, pour parler plus exactement, un principe germanique très-ancien, car ses racines plongent jusque dans les migrations des peuples. On comprend que, pour des peuplades qui migraient, l'obligation du service fût chose toute naturelle.

Dans la démocratie, le droit de vote et l'obligation du service ne font qu'un. Aussi le citoyen qui a le droit de voter se présente-t-il en armes à la landsgemeinde; celui qui a perdu l'honneur est privé du port d'armes. Nos plus anciennes alliances statuent que *tous* les citoyens se porteront secours mutuellement, de corps et de biens; et le serment fédéral n'était pas confirmé par les autorités des cantons seulement, il était prêté devant tout le peuple, comme l'ordonne par exemple le Convenant de Stanz: 12. « Et afin que *vieux* et *jeunes* puissent mieux garder la mémoire des alliances que nous avons jurées, et qu'ils sachent s'y conformer, nous avons décidé et ordonné

qu'elles seront renouvelées par serment, à l'avenir, à perpétuité, partout, dans tous les Cantons, tous les cinq ans. » C'est le régime aristocratique des villes qui seul, à certaines époques, a fait subir à l'obligation de servir quelques restrictions; mais dans les démocraties, elle est demeurée toujours la même; elle est d'ailleurs un principe vital qui leur est absolument nécessaire. Le devoir qui incombe aux citoyens, dans la démocratie, de maintenir au besoin leur vote politique au prix de leurs biens et de leur sang, imprime à ce vote le vrai caractère de la responsabilité et le sérieux nécessaire. Aussi ne peut-on guère excuser ceux qui prennent à la légère l'exclusion du service militaire, sans restreindre également le vote politique de ceux qui ont été exclus; car on éveille par là l'idée d'une opposition qui n'est pas naturelle entre les droits et les devoirs. Et pour le dire en passant, c'est là aussi la raison principale qui empêchera toujours d'accorder le vote politique aux femmes, ce qui n'empêche pas, comme nous l'avons déjà indiqué dans la première partie de notre ouvrage, qu'elles ne soient admises à coopérer dans certaines branches de l'administration intérieure.

Primitivement, les Etats étaient entièrement souverains dans leur organisation militaire. S'il s'agissait d'une action commune, ils réunissaient leurs divers corps de troupes; mais souvent la coopération des troupes cantonales particulières et de leurs chefs était tout à fait libre. On ne connaît, pour les batailles de Morgarten et de Sempach, aucun chef commun: la première organisation militaire fédérale elle-même, créée par la Convention de Sempach, ne renferme rien de semblable.

La Convention de Sempach (du 10 juillet 1393) commence, comme nous l'avons dit déjà, par poser certains principes de droit (interdiction de violences des uns à l'égard des autres, protection du libre commerce et pour-

suite des criminels), et se termine par la défense d'endommager les couvents, les églises et les chapelles, de molester les femmes et les filles pendant la guerre, ce qui caractérise honorablement les anciens Confédérés. Entre deux sont établies quelques stipulations d'une nature plutôt militaire :

1. Ceux qui sortent avec la bannière doivent rester ensemble, et se soutenir mutuellement en gens courageux et loyaux dans les combats et les attaques, partout où cela est nécessaire. Quiconque abandonnerait la bannière ou déserterait le combat serait puni de mort; et l'on y procédait avec une extrême rigueur.

2. Celui qu'une blessure aura mis hors d'état d'être en aide à lui-même et à l'armée, peut rester en arrière sans être pour cela considéré comme fuyard; on devra le laisser tranquille dans son corps et dans ses biens.

3. Le pillage ne doit pas avoir lieu avant que le combat soit terminé et que les chefs l'aient permis; alors tous ceux qui ont été présents à l'action peuvent commencer à piller, qu'ils soient armés ou non.

4. Chacun doit apporter aux chefs le butin qu'il a fait; ceux-ci en feront le partage également entre leurs gens, et chacun se contentera de la part qui lui aura été assignée.

5. Aucune ville, ni aucun Canton ne doit commencer une guerre sans de justes motifs, quelle que soit la faute d'autre part.

La question du partage du butin amena dans la suite, et surtout après les guerres de Bourgogne, de nouvelles disputes. Il est facile de comprendre qu'il devait résulter du pillage par compagnies, tel qu'il était prévu dans les paragraphes 3 et 4 indiqués ci-dessus de la Convention de Sempach, des parts très inégales, ce qui devait éveiller chez ceux qui étaient lésés, des sentiments d'envie et de mécontentement. Mais une autre question s'y joignait

encore : comment partager les conquêtes faites ? Il fallait aussi régulariser la position des villes alliées qui avaient fourni pour la guerre des contingents de secours. Il en résulta des froissements. Cependant l'on a plus tard fait un peu trop de bruit du différend qui s'éleva au sujet de ce partage du butin des Bourguignons, et qui faillit amener la dissolution de la Confédération. Le point principal du débat à Stanz portait sur l'extension de la Confédération par l'admission des villes de Fribourg et de Soleure, et sur l'abolition du Sonderbund des villes.

Voici ce dont on convint en ce qui concernait le partage du butin :

1. Le butin fait dans la guerre, en incursions, dans les villes ou dans les combats (biens, argent, contributions), doit être partagé également d'après le nombre des hommes que chaque localité, ville ou canton, a fourni pour cette expédition ou ce combat. Au fond, ce partage par tête n'était pas une nouveauté; celui qui avait été prévu dans la Convention de Sempach reposait sur la même idée. Ce qu'il y a de nouveau ici, c'est que de l'ensemble du butin on forme un tout, que l'on partage ensuite également entre tous.

2. On y ajouta comme explication que tous ceux qui auraient pris part à l'expédition, sujets, citoyens, paysans et ressortissants des villes alliées, devaient, lors du partage, être considérés comme parfaitement égaux.

3. Mais ce qui aura été conquis et annexé en pays, gens, villes ou châteaux, revenus, rentes ou impôts, ou autres choses seigneuriales, devra être partagé également et amicalement entre tous les Cantons. Les villes alliées ne devaient avoir aucune part à ces conquêtes immobilières. Les sommes versées pour le rachat des choses conquises devaient également être partagées entre les cantons.

En un mot, le butin devait être partagé par têtes, et les conquêtes entre les Etats; cette solution ressemble à celle que l'on adopta en 1848 pour le droit de vote par têtes et par Etats.

Cependant, il semble que dans l'intervalle qui s'écoula entre la guerre de Sempach et les guerres de Bourgogne, le besoin d'une organisation militaire commune se soit fait sentir davantage. Après la bataille de Grandson, les stipulations contre le pillage désordonné, les expéditions arbitraires, les tentatives de s'enfuir, etc., furent aggravées; l'incendie, la destruction de moulins, les outrages aux gens sans défense, le recel du butin, furent menacés de peines sévères, et l'on prit des mesures pour que la protection de la bannière fût mieux assurée. Ces dispositions furent adoptées par la Diète réunie à Lucerne. Lors de la bataille de Morat livrée bientôt après, nous trouvons déjà une répartition régulière de l'armée en avant-garde, gros de l'armée et arrière-garde, chacun sous des chefs fédéraux communs. Ceux qui attribuent à Waldmann une forte part dans cette organisation militaire puissante et unique ne se trompent guère. Il est au fond le seul génie militaire qu'ait produit le sol de la Suisse sans l'aide du service étranger. Dans la suite, l'orgueil exagéré de Waldmann a amené sa fin tragique sur l'échafaud. Une description historique postérieure, qui fut faite un peu en faveur de l'histoire des anciennes généalogies, a créé un drame presque aussi tragique, combiné avec un effet de théâtre, en diminuant la gloire militaire que, de l'aveu de tous les contemporains, il s'est acquise à Morat, pour la donner à Jean de Hallwyl; sans doute, ce dernier commandait l'avant-garde, mais il se trouva même dans un grand embarras et eut besoin du secours de Waldmann.

A la fin des guerres de Bourgogne, la Suisse avait atteint le point culminant de sa gloire militaire, mais point par une organisation militaire raide et uniforme; l'organisa-

tion faisait à peu près entièrement défaut, ou on ne la créait que pour les jours de combats. Le secret de la force de la Suisse d'alors résidait dans le sentiment d'indépendance, de liberté, de solidarité, qui, comme nous l'avons déjà vu, débordait à l'intérieur dans la « folle vie », et à l'extérieur dans une vie d'aventures désordonnée, jusqu'au moment où la journée de Marignan vint anéantir cette force, sauvage, il est vrai, quoique digne encore d'admiration; et bientôt la scission religieuse, en brisant le sentiment de solidarité, mit fin pour longtemps au développement progressif de la Suisse.

A partir de cette époque, on commence à remplacer la force intérieure qui s'affaiblit, par des organisations militaires extérieures communes. Mais cette compensation n'a pas la même valeur.

Quant aux phases par lesquelles passa cette organisation militaire, citons d'abord ici l'intéressante description que le rapport officiel du département militaire fédéral de 1868 en a donnée, jusqu'à la fin de la période de la Confédération de 1815.

«La plus ancienne constitution militaire de la Confédération que nous puissions examiner ici, d'après sa nature même, est ce que l'on a appelé le « Défensional », qui fut institué en 1668, entre les Etats confédérés, lorsque la France occupa la Franche-Comté, et par là menaça la sécurité de la Suisse. Les Cantons convinrent alors de défendre les frontières, selon que le besoin l'exigerait, avec un simple contingent ou avec un triple contingent de tout le pays, et s'engagèrent à tenir prêts les trois contingents avec les pièces de canon, le matériel et les munitions nécessaires. Le premier contingent était composé de 13,400 hommes et 16 pièces, et pour chaque centaine d'hommes trois cavaliers bien équipés. Les plus faibles contingents étaient de 100 hommes.

Chaque localité devait fournir, pour le second et le troisième contingent, deux fois autant d'hommes qu'il en est spécifié pour le premier, et les tenir prêts sur l'heure, avec deux pièces semblables, le matériel et les munitions nécessaires.

De chacun des contingents on formait « deux armées ». La compagnie de 200 hommes sert d'unité, les compagnies sont réunies en régiments. Les trois contingents sont de forces parfaitement égales; non-seulement les régiments, mais aussi des compagnies particulières sont composées de contingents de différents Cantons.

Les états-majors sont formés de la manière suivante : Zurich, Lucerne, Berne et Uri nomment un général en chef; Schwytz, Zug, Unterwald et Glaris, un chef de la cavalerie; Bâle et Fribourg, un chef de l'artillerie; Soleure et Schaffhouse, un quartier-maître supérieur; Appenzell et l'abbé de Saint-Gall, un prévôt supérieur; Saint-Gall et Bienne, un vaguemestre supérieur. Le seul Etat de Schwytz n'accepta pas le Défensional, qui fut renouvelé en 1673 sur les mêmes bases.

La loi de la *République helvétique*, du 13 décembre 1798, créa une armée entièrement centralisée, conformément à la constitution politique. Le pays entier était divisé en départements militaires, et chacun de ceux-ci en huit quartiers militaires, dont chacun devait lever 3,000 hommes : 1,000 hommes d'élite et 2,000 réservistes. Chaque district militaire était partagé en huit divisions, dont chacune fournissait à l'élite 125 hommes (100 mousquetaires et 25 grenadiers), en sorte que les huit divisions ou le district militaire formaient un bataillon de 1,000 hommes.

Quant au corps des officiers, le principe territorial était que l'état-major des bataillons devait être pris, autant que possible, parmi les citoyens du département, et celui des compagnies parmi ceux des quartiers.

La législation de la période de Médiation est plus importante. L'Acte de médiation lui-même n'a posé que deux principes pour l'organisation militaire : 1° L'obligation générale du service. 2° La proportion dans laquelle les Cantons doivent contribuer à un contingent.

L'application ultérieure en est contenue dans le règlement militaire général de 1804, édicté par la Diète, auquel nous empruntons les prescriptions suivantes concernant l'organisation :

1. Un bataillon doit être composé de cinq compagnies de cent hommes et d'un état-major, et avoir à sa tête un lieutenant-colonel ou un commandant de bataillon.

2. Neuf cantons fournissant moins de cinq compagnies comme contingent, on formera des bataillons de différents Cantons, et, dans ce cas, le Landammann de la Suisse désignera le Canton qui doit fournir le lieutenant-colonel du bataillon. Le reste du personnel d'état-major est désigné de la même manière.

3. Les compagnies de tirailleurs sont de 80 hommes, celles de dragons de 50 hommes. Cinq Cantons fournissent moins d'hommes que le chiffre indiqué pour les compagnies de tirailleurs, et neuf Cantons en lèvent moins que le chiffre indiqué pour les compagnies de dragons, en sorte que, pour les armes spéciales, on formera aussi des comgnies combinées.

4. L'artillerie de campagne, qui compte 66 pièces, est répartie en 11 divisions (batteries) et une batterie à cheval. Quatre Cantons, Zurich, Berne, Argovie et Vaud forment dix divisions complètes ; cinq Cantons, Saint-Gall, Schaffhouse, Bâle, Soleure et Fribourg forment les fractions pour les deux autres. Les soldats du train et les chevaux sont fournis par l'ensemble des Cantons.

5. Un contingent seul (et la Confédération en prévoit plusieurs) compte :

12,573 fantassins.
890 tirailleurs.
960 artilleurs.
350 dragons.
430 officiers d'état-major pour les bataillons et les compagnies.

Total, 15,203 hommes.

Le *Pacte fédéral de 1815* et le règlement militaire de 1817 (art. 1er) posent le principe du service obligatoire pour tous, et partagent l'armée fédérale en élite, réserve et landwehr, composées des contingents des Cantons. La force de chaque contingent est de 33,758 hommes (deux hommes sur cent âmes de population). Le nombre et l'organisation des corps dans chaque division sont en général les mêmes.

L'organisation des compagnies d'infanterie par bataillons est réglée de manière que 16 Cantons fournissent 64 bataillons au complet, tandis que 6 bataillons sont composés des troupes des Cantons suivants :

Uri, Zug, Appenzell et Argovie, ensemble 2 bataillons.
Schwytz et Unterwald, » 2 »
Glaris et Schaffhouse, » 2 »

Les états-majors des bataillons combinés sont fournis d'un commun accord entre les Cantons auxquels appartiennent les troupes; si l'entente ne peut s'établir, l'autorité supérieure, soit le Conseil militaire, fait les nominations.

Pour l'artillerie, les canonniers seuls sont divisés en compagnies; en revanche, les hommes du train qui sont fournis par l'ensemble des Cantons ne sont pas groupés en unités tactiques.

Les compagnies d'artillerie sont fournies par les Cantons suivants :

	Elite	Réserve
Zurich,	4	1
Berne,	5	4
Lucerne,	1	1
Fribourg,	1	1
Soleure,	1	1
Bâle,	1	1
Schaffhouse,	1	1
Saint-Gall,	1	1
Argovie,	2	1
Vaud,	4	2
Neuchâtel,	1	1
Genève,	2	1

La cavalerie n'a que de l'élite. Quelques Cantons fournissent des compagnies au complet, d'autres des fractions, une demi-compagnie ou un tiers.

L'élite et la réserve comptent le même nombre d'hommes.

La landwehr est composée de tous les hommes aptes au service et équipés qui n'appartiennent ni à l'élite, ni à la réserve.

A chaque mise sur pied, l'élite de toutes armes entre la première en campagne; puis la réserve, et enfin, dans le cas où la patrie est en danger, la landwehr. »

Passons à un examen rapide de l'organisation créée soit par la Constitution fédérale de 1848, soit par la révision de 1874 et par les lois d'application qui s'y rapportent.

L'une des Constitutions, aussi bien que l'autre, a maintenu avant tout le principe républicain qu'on ne peut admettre aucune armée permanente.

L'art. 13 de la Constitution fédérale statue : « La Confédération n'a pas le droit d'entretenir des troupes permanentes.

» Nul Canton ou demi-Canton ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes sans l'autorisation du pouvoir fédéral; la gendarmerie n'est pas comprise dans ce nombre. »

Une armée permanente et une république démocratique ne peuvent guère s'accorder longtemps; du moins l'expérience contraire est encore à faire. L'ancienne Rome a prouvé que les Césars succèdent aux armées permanentes. La France a fait une expérience analogue; elle la renouvelle actuellement; l'avenir montrera si le résultat sera meilleur.

La conséquence militaire du rejet des armées permanentes est le service obligatoire pour tous posé dans l'article 18. Il se présente comme le principe suprême de l'organisation militaire démocratique au point de vue *positif;* nous aurons à nous en occuper encore plus loin.

L'organisation de 1848 et de 1850 reposait d'ailleurs sur la même idée que les précédentes, savoir que le système militaire est avant tout l'affaire des *Cantons*, et que l'armée fédérale se compose des contingents des Cantons. L'action de la Confédération se bornait au strict nécessaire pour obtenir l'uniformité, l'aptitude au service, et l'unité de législation en ce qui concernait l'organisation générale de l'armée fédérale à laquelle devait ensuite se conformer la législation cantonale : nomination des chefs de l'armée (nominations dans l'état-major général et instruction de ce corps, école d'état-major général); organisation de grands rassemblements de troupes pour des exercices en commun de corps de différents Cantons; instruction des troupes d'armes spéciales (génie, artillerie et cavalerie, plus tard aussi le corps des carabiniers); formation d'instructeurs pour les autres armes, et fourniture d'une partie du matériel de guerre; enfin, surveillance générale de toute l'organisation militaire. La Constitution remettait à la législation le soin de voir

si l'instruction militaire devait plus tard être centralisée davantage.

Mais on avait établi dans la Constitution fédérale de 1848, sur la force et l'organisation de l'armée fédérale, des dispositions qui furent ensuite développées par la loi de 1850, de telle manière qu'il en résulta une certaine confusion. En effet, la Constitution avait d'abord posé le principe du service obligatoire pour tous, et ajouté : « L'armée fédérale se compose : *a)* de l'élite, pour laquelle chaque Canton fournit trois hommes sur 100 âmes de population suisse; *b)* de la réserve, qui est de la moitié de l'élite; *c)* des autres forces militaires des Cantons, la *landwehr*. L'échelle des contingents fixant le nombre d'hommes que doit fournir chaque Canton sera soumise à une révision tous les vingt ans. »

Ces stipulations étaient en général d'accord avec l'organisation susindiquée du Pacte fédéral de 1815, qui n'avait jamais donné lieu à aucun désordre; seulement, en 1848, le chiffre avait été un peu élevé. Chaque Canton avait dès lors une élite avec une réserve d'un certain chiffre déterminé, et transférait dans la landwehr l'excédant des hommes qui devaient le service. Quand on en vint à la discussion de l'organisation militaire, en 1850, il se forma trois partis Les uns dirent : tout citoyen apte au service doit entrer d'abord dans l'élite, puis dans la réserve et enfin dans la landwehr; d'autres disaient : il ne faut en faire entrer dans l'élite que les 3 %, et l'excédant dans la réserve; les troisièmes, enfin, voulaient que l'excédant des 3 % passât directement dans la landwehr.

Dans la votation éventuelle au Conseil national, le second parti l'emporta; alors les adhérents de la dernière opinion, surtout les Bernois, vexés de cette demi-mesure, votèrent, en définitive, pour le premier projet, d'après lequel tout citoyen apte au service devait parcourir successivement tous les degrés de l'organisation. Mais par là, le

principe en vertu duquel 3 % seulement devaient entrer dans l'élite était abandonné, et alors commença la confusion. L'organisation aurait pu être maintenue, si le service obligatoire pour tous eût fourni exactement les 3 %. Mais de grandes inégalités se produisirent. Quelques Cantons, essentiellement agricoles, où les jeunes gens vont peu à l'étranger, avaient de gros excédants, et leurs ressortissants traversaient, en peu d'années, l'élite et la réserve; souvent même ces Cantons devaient en former de nouveaux corps (en dehors de l'échelle); d'autres Cantons, où les jeunes gens voyagent beaucoup, comme par exemple les villes de Bâle et de Genève, les Cantons du Tessin et des Grisons, amenaient leurs corps à être complets en y réunissant plusieurs années; bref, les trois conditions : service obligatoire, 3 % d'élite et échelle fixe, ne purent s'accorder et conduisirent à des inégalités et à des contradictions très nombreuses. On mit celles-ci sur le compte de la Constitution, qui n'en était point responsable; c'était la loi seule qui, par suite d'une interprétation pédante de la Constitution, avait causé la confusion.

Toutefois, cette confusion fournit l'occasion de réaliser le plan d'une réorganisation complète du système militaire dans le sens d'une plus grande centralisation désirée par plusieurs, et l'on obtint l'assentiment des Cantons à cette mesure en leur promettant de les décharger d'une grande partie des dépenses militaires qu'ils avaient eu à supporter jusqu'alors. Nous avons déjà exposé plus haut la combinaison financière au moyen de laquelle on réussit à atteindre ce but.

L'organisation de 1874 part aussi du principe du service obligatoire. Cependant le principe a été entouré de compléments qui lui donnent un caractère un peu différent.

L'art. 18 statue : « Tout Suisse est tenu au service militaire.

Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en mains du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

La Confédération édictera des prescriptions uniformes sur la taxe d'exemption du service militaire. »

Le lecteur attentif remarquera facilement la différence d'avec la rédaction précédente. Auparavant, l'aptitude de l'homme libre à porter les armes était un *droit* identique au droit de vote et découlant de ce dernier (être privé de son honneur était l'équivalent de ne pas jouir du port d'armes). Actuellement c'est le caractère du *devoir* dans le service militaire qui apparaît au premier plan; il se présente comme une sorte de servitude personnelle, dont il faut se racheter, si on ne l'acquitte pas *in natura* (exemption du service militaire); comme un impôt du sang, ainsi qu'il a été nommé hors de chez nous, que le citoyen doit à l'Etat. En échange de ce service, l'Etat doit accorder au citoyen des *compensations;* il lui garantit sa protection pour le cas où il serait, pendant son service, la victime d'un accident; il se charge de l'armement et de l'équipement, et lui paie une solde pour son service. Ce n'est plus le citoyen libre qui, en vertu de son droit propre, met à exécution, en temps de guerre, son vote civique, c'est l'homme lige de l'Etat qui rend à celui-ci un service en échange de compensations. Un fait récent peut montrer avec quelle rapidité les conceptions primitives sortent de la mémoire. Jusqu'à aujourd'hui encore la landsgemeinde d'Appenzell se rassemblait toujours en armes, selon l'antique coutume. Les hommes qui gouvernent ont cherché à supprimer cette ancienne habitude; cependant le peuple

l'a maintenue, par la raison parfaitement fondée que « le sabre est la juste légitimation du droit de vote ». Mais notre presse quotidienne n'a guère eu que du dédain et des railleries pour la conception populaire, qui cependant l'emportait de beaucoup en dignité !

L'idée du droit personnel de servir, modifiée actuellement en un service obligatoire dû à l'Etat, en échange duquel celui-ci doit garantir des compensations, a appelé une seconde modification encore plus riche en conséquences. Les compensations qui incombent à l'Etat lui imposent, on le comprend, des charges considérables. Mais s'il doit faire les frais d'instruction, d'équipement et d'armement des citoyens qui doivent le service, il désire être assuré d'avance que, en cas de besoin, il pourra recevoir d'eux, dans une mesure plus large, les services auxquels ils sont tenus. Si le citoyen ne peut ni corporellement, ni intellectuellement accomplir ce service, les frais faits pour lui sont naturellement de l'argent perdu. Aussi est-il beaucoup plus avantageux pour l'Etat de le frapper d'une taxe d'exemption du service militaire; car, en ce cas, non-seulement il ne dépense rien, mais encore il encaisse quelque chose. De là s'est développée la tendance de l'administration militaire à diminuer le plus possible le nombre des citoyens tenus au service militaire; quiconque est de petite taille, ou a un volume de poitrine trop faible, ou quelque autre défaut corporel, est exclu du service. Le compte-rendu du Conseil fédéral pour 1877 nous montre le succès que l'on obtient dans ce domaine; nous lui empruntons le passage suivant, sur lequel nous attirons l'attention : « Ces mesures et leur exécution stricte ont eu pour conséquence que, tandis qu'en 1875 et en 1876 le chiffre des recrues déclarées aptes au service était de 55,1 et de 57 %, il a reculé pour 1877 à 48,2 %. » En d'autres termes, la stipulation : « Tout Suisse est tenu au service militaire » s'est modifiée dans la pratique

au point qu'il n'y a pas même la moitié de ceux qui sont en âge de faire le service (sans parler de Suisses plus jeunes ou plus âgés) qui soient tenus à le faire, en sorte que l'ancienne et belle parole, qui, à proprement parler, forme la base de la démocratie, est passée à l'état d'oripeau! Au point de vue militaire technique, il n'y a pas grand'chose à objecter; si de grands Etats, qui doivent faire la guerre au loin, sur terre et sur mer, procèdent de cette manière, ils peuvent avoir parfaitement raison. Mais tous ces hommes exclus aujourd'hui chez nous du service militaire, dans un danger pressant, seraient très certainement des défenseurs de la patrie et de leur pays aussi précieux que ceux auxquels, au point de vue corporel, il ne manque rien. Aussi ce mode de régler le service militaire ne convient-il nullement à nos circonstances.

Quant aux autres principes fondamentaux de l'organisation militaire de 1874, voici ce que contiennent les articles 19 à 22 de la Constitution fédérale. Ils statuent :

Art. 19. « L'armée fédérale est composée :

a) Des corps de troupes des Cantons;

b) De tous les Suisses qui, n'appartenant pas à ces corps, sont néanmoins astreints au service militaire.

Le droit de disposer de l'armée, ainsi que du matériel de guerre prévu par la loi, appartient à la Confédération.

En cas de danger, la Confédération a aussi le droit de disposer exclusivement et directement des hommes non incorporés dans l'armée fédérale et de toutes les autres ressources militaires des Cantons.

Les Cantons disposent des forces militaires de leur territoire, pour autant que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou les lois fédérales.

Art. 20. Les lois sur l'organisation de l'armée émanent de la Confédération. L'exécution des lois militaires dans les Cantons a lieu par les autorités cantonales, dans les

limites qui seront fixées par la législation fédérale et sous la surveillance de la Confédération.

L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.

La fourniture et l'entretien de l'habillement et de l'équipement restent dans la compétence cantonale; toutefois les dépenses qui en résultent sont bonifiées aux Cantons par la Confédération, d'après une règle à établir par la législation fédérale.

Art. 21. A moins que des considérations militaires ne s'y opposent, les corps doivent être formés de troupes d'un même Canton.

La composition de ces corps de troupes, le soin du maintien de leur effectif, la nomination et la promotion des officiers de ces corps, appartiennent aux Cantons sous réserve des prescriptions générales qui leur seront transmises par la Confédération.

Art. 22. Moyennant une indemnité équitable, la Confédération a le droit de se servir ou de devenir propriétaire des places d'armes et des bâtiments ayant une destination militaire qui existent dans les Cantons, ainsi que de leurs accessoires.

Les conditions de l'indemnité seront réglées par la législation fédérale. »

On voit d'après ces stipulations que maintenant le militaire tout entier est devenu affaire de la Confédération. A proprement parler, les Cantons n'ont plus à s'occuper que de la formation des corps de troupes, et même en cela ils sont presque sur tous les points limités par des prescriptions fédérales et placés sous la direction fédérale. Par suite de cette circonstance, chose singulière, depuis la nouvelle organisation militaire, au lieu de diminuer, les affaires ont augmenté dans presque tous les Cantons. Les Cantons pourvoient à l'habillement et à l'équipement de ces troupes aux frais de la Confédération, position qui,

à la longue, ne pourra guère se maintenir. Les Cantons peuvent disposer des forces militaires de leur territoire; mais ici encore, pour autant seulement que ce droit n'est pas limité par la Constitution ou par les lois fédérales. Par l'organisation militaire basée sur ces dispositions constitutionnelles, l'ancienne division en élite et réserve a été supprimée avec raison: la force de l'armée fédérale était, au 1er juin 1878, de 120,077 hommes d'élite, répartis dans huit divisions; en outre, la landwehr comptait 91,919 hommes. Le temps du service s'étend à partir du moment où l'on entre dans la vingtième année jusqu'à l'âge de 44 ans révolus. Le temps du service dans l'élite est maintenant le même pour tous, de 8 à 12 ans, la durée de l'instruction a été un peu prolongée (de 45 à 60 jours, selon les armes), et l'on a travaillé à mieux former les instructeurs, les officiers et les sous-officiers. On voue toujours beaucoup d'attention à fournir aux troupes un bon armement, et la discipline est tenue plus sévèrement. Voilà les côtés lumineux de la nouvelle organisation.

Le revers de la médaille est un accroissement énorme du budget militaire et une extension extrême de la bureaucratie fédérale. Au lieu des anciennes dépenses des Cantons de cinq à six millions et de celles de la Confédération de trois millions (en somme, huit à neuf millions par an), la Confédération a une dépense annuelle de quatorze à quinze millions, et si les circonstances demeurent les mêmes, elle a la perspective de la voir s'augmenter encore considérablement. Et malgré cela, les Cantons ne sont pas encore entièrement déchargés. Le nouveau budget militaire, si fortement augmenté, oblige de prélever de nouveaux impôts fédéraux, et absorbe, pour ainsi dire à lui seul, toutes les ressources de la Confédération. Les exigences en ce sens croissent toujours davantage; on trouve que le temps de l'instruction, déjà prolongé, est

insuffisant; on réclame à grands cris de meilleures pièces de position; l'érection de fortifications revient sans cesse à l'ordre du jour, etc. A cet égard, il règne dans le pays un grand mécontentement, et chez un grand nombre la conviction qu'à la longue notre petit pays, relativement pauvre, ne pourra pas supporter ces charges sans qu'il en résulte de graves dommages pour son développement intérieur.

D'autre part, on trouve cette restriction du service militaire extrêmement choquante et nuisible à l'existence de la démocratie, quoiqu'il faille avouer que, si l'armée était doublée (ce qui serait le cas si le service était réellement obligatoire pour tous), les dépenses s'élèveraient encore beaucoup plus haut, à moins que l'on ne modifiât les institutions actuelles.

Aussi nous paraît-il indubitable que l'on en viendra, dans ce domaine, à une autre organisation. A notre avis, l'Assemblée fédérale a d'ailleurs agi sagement en ne faisant pas actuellement de grands changements, mais en laissant les passions se calmer et les idées mûrir davantage.

Nous nous abstenons de tout jugement sur le côté technique de l'organisation militaire, et l'abandonnons aux hommes du métier. Quant au côté politique et de droit public de cette matière, nous croyons que la strophe de Haller, à l'ossuaire de Morat, exprime encore la vérité :

« Ce n'est pas le nombre de vos ancêtres, ni l'excellence de leurs armes qui ont défait l'ennemi, c'est la concorde ! Frères, connaissez votre force; elle est dans votre fidélité. Oh ! si elle se renouvelait maintenant encore chez tous les lecteurs ! »

A notre avis, le moyen le meilleur de développer la force militaire de la Suisse, c'est de maintenir la concorde à l'intérieur, et de s'abstenir, des deux côtés, de dédain et d'oppression. Ce n'est pas dans l'art militaire perfec-

tionné seulement (à cet égard nous ne serons certes jamais en état de lutter avec les armées permanentes) que nous trouverons la condition fondamentale d'une bonne organisation militaire suisse, mais dans l'élévation de l'esprit de nos troupes, dans le développement d'une éducation intellectuelle meilleure, dans l'éveil des sentiments moraux, surtout de l'esprit de concorde qui, doit être basé sur le respect des droits de tous.

Et quant à l'organisation militaire en particulier, pour un pays comme la Suisse, il faudrait qu'elle fût très élastique. Par là, nous entendons un système militaire modeste et peu coûteux en temps de paix, avec la possibilité du déploiement de forces le plus grand et le plus complet dans les moments de détresse, par l'appel de toute la population ayant droit de vote, c'est-à-dire le service obligatoire le plus général.

Enfin, nous sommes toujours convaincu que notre système militaire aurait son fondement le plus naturel dans l'organisation politique de notre Confédération, parce que, de cette manière, la bureaucratie fédérale disparaîtrait totalement ou du moins en grande partie. Deux organisations de notre système politique, l'une politique et l'autre militaire différente de la première, amèneront à la longue de grands embarras. Nous espérons, pour notre part, que l'on réussira à trouver plus tard une organisation qui maintienne une participation active des Cantons à la vie militaire, sans abandonner les progrès que l'on a pu constater dans l'intervalle.

D. Finances et industries de l'Etat.

Un ménage politique bien ordonné est la condition fondamentale de la santé et de la force d'un Etat. Au contraire, un ménage politique mal ordonné, où d'année en année l'on va en avant avec un déficit croissant, est sûr de se ruiner, après avoir subi auparavant de nombreuses

humiliations. L'abondance de ce qu'on nomme les ressources d'un pays n'est pas décisive à cet égard: un pays, riche en lui-même, peut avoir un système politique des plus lamentables; tel fut le cas de la France avant la révolution; au contraire, un pays pauvre peut avoir un Etat prospère, la Prusse en a fourni la preuve. L'essentiel c'est l'ordre, et avec l'ordre, la solidité morale. Là où ces deux éléments font défaut, apparaissent bientôt la corruption, les vols, les vices de toutes sortes, et l'on voit régner, même dans des pays fertiles, une disette constante et la famine. D'autre part, des ressources politiques par trop abondantes ne sont pas toujours un bonheur pour un pays. Sans les immenses possessions territoriales dont elle dispose, l'Amérique du Nord ne serait jamais tombée dans la triste position sociale où se trouvent actuellement ses grandes villes. Même en Suisse, combien n'avons-nous pas d'exemples qui nous montrent que de gros revenus ne sont pas toujours un bien pour celui qui les possède. Notre Confédération ne serait probablement pas dans la pénurie financière où elle se trouve, si l'Eldorado de ses péages ne l'avait pas lancée dans la voie des dépenses exagérées. Ne donnons jamais à un Etat plus que ce dont il a strictement besoin pour vivre; sans cela, nous nourrirons un monstre!

Pour accomplir son mandat, l'Etat a besoin de revenus. Si les pères lui ont laissé une fortune, comme c'est le cas pour la plupart des Cantons suisses, les revenus doivent en être, avant tout, appliqués aux besoins de l'Etat. Quant à la Suisse, l'ancienne Confédération ne lui a rien laissé, car celle-ci ne possédait aucune fortune publique. De son côté, la République helvétique ne laissa que des dettes; le 1er novembre 1804, elles furent fixées à 3,118,336 francs (ancienne monnaie) et reconnues par le nouvel ordre de choses (on avait fait des demandes de vingt millions environ). Avec les années, cette dette fut éteinte et l'on mit

en réserve un fonds de guerre de plusieurs millions. Mais la guerre du Sonderbund engloutit de nouveau ces avances, et par la suite les dettes s'accrurent successivement, si bien qu'aujourd'hui elles sont de trente à quarante millions de francs. Ensorte que, dans la Confédération, non-seulement la fortune de l'Etat ne fournit plus de recettes, mais qu'il lui faut bientôt, au contraire, environ deux millions pour couvrir les intérêts de la dette et le chiffre de l'amortissement.

Lorsqu'un système politique n'a point de revenus de sa fortune, ou qu'il n'en a que d'insuffisants, il faut absolument qu'il prélève des impôts pour se procurer le nécessaire. On entend par là les *contributions* des habitants du pays aux charges de l'Etat. Quant au mode de répartition et de prélèvement de ces impôts, les opinions des savants sont extrêmement partagées, et nous nous trouvons ici au milieu des questions les plus difficiles du ménage intérieur de l'Etat.

Nous n'avons pas mission pour exposer une doctrine sur l'impôt, ni pour discuter les diverses théories sur la matière; cela nous mènerait trop loin. Toutefois, nous ne laisserons pas d'aborder au moins brièvement quelques questions.

Avant tout, souvenons-nous toujours que tout impôt, quel que soit le nom qu'on lui donne, enlève au pays, au profit de l'Etat, certaines forces, et que toute saignée de ce genre ne se justifie qu'en tant qu'elle est un besoin pour la vie de l'Etat. La théorie d'après laquelle on peut obtenir de beaux revenus d'Etat sur tel ou tel article de luxe sans enlever de force au pays, ne repose que sur de pures rêveries, et l'on devrait punir tous ces malins inventeurs d'impôts, en les obligeant de bonifier aux pauvres gens qu'ils privent de leur pain, les pertes qu'ils leur causent. Nous nous souvenons encore avoir entendu un jour, lors de la discussion du premier tarif des

péages, un homme considéré et philanthrope faire un discours en faveur d'un droit très fort sur la laine à broder; il trouvait fort désirable que les dames et les demoiselles employassent leur temps mieux qu'à ce travail inutile et nuisible à leur poitrine et à leur vue. Ces raisons paraissaient très plausibles, lorsqu'un Appenzellois sensé s'écria: « Et nos pauvres brodeuses! voulez-vous encore leur retrancher leur misérable morceau de pain? » Ce sont précisément les pauvres qui, d'ordinaire, produisent les objets de luxe. Le moindre centime qu'on enlève au pays sans nécessité pour l'attribuer à l'Etat par l'impôt, fût-il prélevé sur le plus grand luxe, diminue quelque part dans le pays le morceau de pain du pauvre. Aussi ne tenons-nous nullement aux inventions patriotiques en matière d'impôts. Quand la nécessité d'un nouvel impôt est démontrée comme absolument urgente, alors on peut rechercher les moyens de l'appliquer en causant le moins de dommage possible, et en se restreignant au strict nécessaire.

Faut-il prélever des impôts *directs* ou des impôts *indirects?* Ces questions se posent souvent. Par impôts directs, nous entendons surtout les impôts sur la fortune et le revenu, et par impôts indirects, l'imposition de certains biens, de certains actes, par exemple: les droits de péages, de timbre, d'enregistrement, etc.

Quant à la question de savoir quel genre d'impôt l'on doit préférer, il n'est pas possible, à notre avis, d'y répondre d'une manière aussi absolue qu'on croit souvent pouvoir le faire; cela dépend plutôt des circonstances particulières de chaque pays. En prenant la question d'une manière purement abstraite, le plus simple serait, il est vrai, que l'on pût réclamer directement chaque année de chaque citoyen l'impôt qu'il doit à l'Etat. Mais avec ce système l'on arriverait en Suisse à un résultat souverainement injuste. En effet, de cette manière, le fardeau de l'impôt

pèserait en entier sur le citoyen *établi*, tandis que la population flottante, étrangère ou indigène, en serait exempte. Mais cette population-là jouit de la protection et de toutes les institutions de l'Etat dans une mesure presque plus large que les citoyens établis; il y a même quantité de mesures qu'il faut prendre presque uniquement pour elle, et certainement il serait injuste de faire payer les citoyens établis seulement encore pour la population flottante. Avec la masse d'étrangers qui séjournent en Suisse chaque année la disproportion deviendrait chez nous criante. Aussi, en général, le système des impôts indirects se recommande-t-il pour la Suisse, et, à notre avis, le système d'impôts de la Confédération est placé sur sa base la plus juste. Plusieurs Cantons sont allés certainement beaucoup trop loin dans la suppression du système d'impôts indirects. Nous ne voulons pas dire par là que, dans un pays peu fréquenté par les étrangers et habité par une population agricole sédentaire, le système d'impôts directs ne puisse pas être préférable; aussi croyons-nous que l'on ne peut pas répondre d'une manière absolue à la question du meilleur système d'impôts, et qu'il faut toujours prendre en considération les circonstances particulières du pays.

En parlant ainsi, nous avons déjà exprimé notre jugement sur la prétention du parti socialiste moderne, qui veut que tous les impôts soient remplacés par un *impôt unique sur le revenu*. Ce système ne pourra se réaliser en aucun temps, pour les raisons que nous avons indiquées. Mais nous avons encore une autre objection à présenter à ce sujet. Nous estimons qu'un des grands mérites de notre tarif des douanes suisses, c'est qu'il impose *toutes* les marchandises, quel que soit leur nom, et s'écarte ainsi du système anglais, qui ne cherche ses revenus de douane que dans l'imposition de quelques articles principaux. Nous pouvons de cette manière maintenir à un taux plus bas les péages sur toutes les marchandises,

et prévenir ainsi d'emblée la contrebande démoralisante. Celle-ci se développerait certainement d'une manière très forte si nous introduisions un impôt unique, ou même un impôt qui ne frapperait que certaines branches principales. Pour réprimer la contrebande, on aurait recours à des moyens pires encore que le mal, à des procédés inquisitoriaux dangereux pour la liberté, et que l'on réclame déjà à grands cris en divers lieux. Le mieux, à cet égard, nous paraît être de ne pas centraliser outre mesure le système d'impôts, mais plutôt, au contraire, de le spécialiser. Avec un grand nombre de petits impôts, on atteindra plus également tous les objets imposables, et l'on préviendra la contrebande et la fraude.

Quant à l'impôt unique sur la fortune, nous l'estimons de même d'une valeur douteuse, d'autant plus que l'on est obligé de comprendre, dans la dénomination de fortune, des choses de nature très différente, capital, maisons, terres, meubles, l'actif en circulation, et dont la valeur productive est extrêmement diverse. L'Etat croit devoir maintenir cette association d'objets divers, parce qu'elle peut fournir la base d'un impôt progressif. Mais cette prétention n'a, à nos yeux, pas grande importance.

A notre avis, on a l'habitude d'exagérer la valeur des réformes d'impôts, comme on aime à les appeler. On ne voit d'ordinaire que la superficie des choses, tandis que, sous cette enveloppe extérieure, les choses se présentent tout autrement. Le grand mérite de L. Stein est d'avoir fourni la preuve irrécusable que l'impôt a exactement les mêmes effets et le même sort que tous les autres frais de production, c'est-à-dire que celui qui les paie ne fait qu'une avance qu'il prélève ensuite, à moins que la concurrence ne l'en empêche, sur les consommateurs et d'ordinaire avec augmentation. On l'a déjà reconnu depuis longtemps pour les douanes. Le négociant qui paie le péage n'est pas, chacun le sait, celui qui paie réellement

l'impôt, c'est plutôt le consommateur, et, dans quelques cas seulement, aussi le producteur de la marchandise. Chose singulière, on se refuse encore à reconnaître ce principe parfaitement clair, en ce qui concerne les autres impôts, et tout spécialement les impôts sur le capital. On croit atteindre les capitalistes en frappant le capital de forts impôts, mais on est à cet égard dans une grande erreur.

D'ordinaire, l'impôt atteint, en effet et en vérité, *celui qui a besoin de capitaux,* et cela tout spécialement dans des pays où le capital est plus rare et plus demandé, comme c'est le cas chez nous. On peut prouver mathématiquement qu'avec l'introduction d'impôts sur le capital ou de forts impôts sur le revenu, le taux d'intérêt s'élève au moins dans la même proportion; preuve évidente que l'impôt atteint celui qui a besoin de capitaux. On ne peut pas nier le fait, mais on le rapporte à d'autres causes. Seulement le fait demeure, alors même que les causes disparaissent. On comprendra toujours mieux que les impôts se reportent dans tous les domaines, jusqu'à ce qu'enfin ils s'arrêtent sur ceux qui n'ont plus la force de les rejeter plus loin, c'est-à-dire sur les plus nécessiteux. De là résultent quelques conséquences dignes de remarque. En premier lieu, il n'y a de vraies réformes en matière d'impôts que celles qui renferment une diminution de dépenses, des économies pour le pays; en second lieu, des impôts anciens, traditionnels, qui ne sont pas tout à fait irrationnels, sont d'ordinaire les meilleurs, parce qu'avec les années la répartition naturelle s'est fixée; et en troisième lieu, l'impôt peu élevé reste mieux sur celui que la loi veut taxer, parce qu'il ne vaut pas la peine de chercher à s'en décharger. Après ce que nous avons dit, nous n'avons pas besoin d'autre explication pour faire comprendre que nous attendons fort peu de chose des systèmes artificiels d'impôts, de l'impôt pro-

gressif, etc. Si l'on compare les Cantons où de telles machines existent avec d'autres où elles font défaut, l'œil le plus pénétrant ne trouvera chez les premiers aucun avantage. D'ordinaire, la ploutocratie y est encore un peu plus développée. Nous ne voulons pas affirmer qu'il ne puisse y avoir çà et là des impôts qui, au point de vue économique, peuvent avoir une influence nuisible, et que l'on peut désirer réformer; seulement, n'attendons jamais la prospérité d'un pays d'un changement de système d'impôts; il n'y a que le travail, l'ordre et l'épargne réelle qui puissent la créer et la maintenir, mais non l'établissement d'impôts modifiés. Donnez au pauvre des institutions qui lui assurent dans l'année un jour de plus seulement de travail et de salaire, et vous aurez fait pour lui beaucoup plus qu'avec tous les dégrèvements d'impôts imaginables !

Après ces observations préliminaires générales, abordons les finances de notre Etat fédératif; citons d'abord l'art. 42 de la Constitution fédérale, qui nous fournira le programme de cette matière. Il statue :

Art. 42. « Les dépenses de la Confédération sont couvertes :

a) Par le produit de la fortune fédérale;

b) Par le produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse;

c) Par le produit des postes et des télégraphes;

d) Par le produit de la régale des poudres;

e) Par la moitié du produit brut de la taxe sur les exemptions militaires perçues par les Cantons;

f) Par les contributions des Cantons, que règlera la législation fédérale, en tenant compte surtout de leur richesse et de leurs ressources imposables.

Quant aux détails, le plus simple sera de suivre les divisions indiquées ci-dessus :

a) Produit de la fortune fédérale. — Nous avons dit déjà que, sous ce rapport, nous nous trouvons sur un terrain négatif. A la fin de 1877, nos emprunts d'Etat se montaient à 32,670,000 francs. Comparées avec les dettes publiques des autres Etats de l'Europe, nos circonstances financières sont encore favorables, et nous ne pouvons pas dire que l'origine de cette dette fédérale ne soit pas justifiée; en somme, elle est balancée par des avoirs, seulement ceux-ci ne peuvent pas être réalisés; en revanche, on ne peut pas se dissimuler que nous nous sommes déjà passablement écartés de l'ancienne pratique suisse de ne tolérer aucune dette publique permanente et que nous nous avançons de plus en plus dans la voie de la ruine. La république des Alpes suisses pouvait autrefois, dans un sentiment de fierté légitime, analogue à celle du paysan sur son bien franc de dettes, se réjouir de ne dépendre de personne au monde, et de pouvoir dire, non seulement au point de vue politique, mais encore au point de vue social : je suis un Etat libre. Nous avons un peu perdu ce sentiment; nous ne sommes plus tout à fait des gens inconnus dans les antichambres du monde financier, comme en 1856, où un délégué suisse voulut contracter un emprunt chez Rothschild; celui-ci lui ayant demandé : Comment sont cotés vos effets? le délégué ne put pas répondre à la question du banquier étonné, parce que nous n'avions pas encore d'effets publics!

Ce qu'il y a d'étonnant, c'est que nous sommes tombés dans cette situation pendant une époque qui, au point de vue économique, était extraordinairement favorable pour la Confédération, et l'on peut même dire que c'est cette position favorable qui a été, à proprement parler, la cause de nos dettes. Les recettes, augmentant chaque année, semblaient pouvoir permettre ces engagements; on n'envisageait la dette que comme un état de transition qui passerait bien vite au moyen de l'amortissement, et l'on

s'y est enfoncé toujours plus avant, si bien que, maintenant, à la dette s'ajoute encore le déficit annuel du budget, c'est-à-dire que le mal a pris un caractère chronique. Nous espérons que l'on peut encore y remédier, mais il sera nécessaire d'y employer tous ses efforts. La situation financière actuelle de la Confédération a créé, on ne peut le nier, un certain dissentiment entre le peuple et les autorités. Le peuple est de mauvaise humeur et commence à refuser à la Confédération de nouvelles ressources; et il faut reconnaître que les circonstances économiques actuelles de la Suisse peuvent l'expliquer aisément. Les autorités, de leur côté, croient pouvoir continuer comme par le passé et boucher les trous par de nouveaux impôts; une tentative d'économies modestes a même échoué. Il n'est pas nécessaire d'être prophète pour prévoir le résultat final: il en sera comme avec l'affaire des livres sybillins à Rome, c'est-à-dire que le peuple exigera plus tard davantage, mais ne sera pas disposé à donner davantage de son côté.

Si nos fils sont jamais assez heureux pour sortir de ces dettes, que notre exemple leur serve de leçon, et qu'ils se rappellent cette parole: « Si vous voulez demeurer un pays libre, gardez-vous par dessus tout de contracter des dettes, car les dettes sont le tombeau de la liberté! »

b) Produit des péages fédéraux perçus à la frontière suisse. — Nous nous sommes déjà exprimé plus haut sur le système des douanes suisses; nous ne nous occuperons ici que de ses conséquences au point de vue politique et financier. Les péages à la frontière forment la vraie conclusion des institutions économiques d'un pays: ils sont donc, à notre avis, l'impôt le plus convenable, quand ils restent dans des bornes modérées. A cet égard, la Suisse a eu la meilleure volonté; en 1850, les péages ne rapportèrent que quatre millions, au moyen desquels on satisfit largement aux besoins existants, et même on capitalisa

quelque chose. En 1860, les recettes des péages montaient déjà à huit millions environ; mais les besoins s'étaient accrus dans la même proportion, en sorte que l'excédant fut insignifiant. En 1871 (nous laissons de côté l'année exceptionnelle de la guerre de 1870), les péages rapportaient près de onze millions, mais déjà ils ne suffisaient plus pour subvenir aux besoins réguliers, et, quoique dans les dernières années ils se soient élevés à plus de dix-sept millions, nous avons un déficit presque permanent; celui-ci augmente chaque année, et en 1877, par exemple, d'après les comptes de la Confédération, il s'est élevé à 1,836,630 fr. 65.

Cette source si féconde de revenus ne nous a donc pas protégés contre la disette; à proprement parler, c'est elle qui a précisément provoqué la gêne permanente. Ses conséquences politiques ont été pires encore, à notre avis. Nous ne pouvons mieux les peindre que par une image. Si l'on met en terre un jeune arbre, et que chaque année l'on fume bien la terre tout autour, il pousse en hauteur et devient magnifique, ensorte que tout le monde se réjouit de sa beauté. Mais les autres arbres du jardin, auxquels on a enlevé le fumier que l'on a donné à leur frère seul, végètent, et le maître du verger se demande s'il doit les laisser vivre plus longtemps? Il en a été de même pour notre Confédération de 1848; elle a grandi trop rapidement sur le sol bien nourri de ses péages. On n'a plus vu que la Confédération, la pompe et l'éclat de son développement; mais aussi tout le monde a réclamé d'elle secours et délivrance, et la Confédération a cru devoir répondre à cette confiance en entreprenant de guérir dans notre chère Suisse tous les maux réels et prétendus, et s'est persuadé qu'elle y était appelée en qualité de puissance supérieure. Mais, pendant ce temps, les Cantons rentraient dans l'ombre et perdaient même le sentiment qu'ils avaient eu autrefois de leur valeur.

Depuis que l'abondance des ressources fait défaut à la Confédération, les choses commencent à prendre un aspect un peu différent, et un fort courant nous pousse évidemment vers un arrangement.

Cette situation nous enseigne à ne plus séparer à l'avenir le bien-être économique de la Confédération de celui des Cantons, mais à les faire marcher la main dans la main. Si, en 1848, on avait posé le principe qu'au-delà d'une certaine somme nécessaire à la Confédération pour vivre, la moitié au moins des recettes des péages resterait aux Cantons, les deux parties se seraient développées d'une manière naturelle, et nous ne serions pas aujourd'hui dans l'embarras. Si, par la suite, on en vient à quelque combinaison de ce genre, que l'on se souvienne des expériences faites. A cet égard non plus la Confédération ne doit pas être pour les Cantons un Etat étranger; elle n'est que leur communauté, et lorsque par l'association l'on acquiert quelque chose, le mieux c'est de partager en commun ce que l'on a gagné. L'essentiel, à nos yeux, n'est pas le gain à faire, mais la bonne harmonie qui fait marcher les Cantons et la Confédération la main dans la main. Une Confédération riche et des Cantons pauvres forment un mélange tout aussi mauvais qu'une Confédération pauvre et des Cantons riches. Les pauvres sont toujours peu estimés des riches, disait déjà Sirach (ch. 13). L'estime réciproque ne peut pas être mieux garantie que par le maintien d'un certain équilibre économique.

c) Produit des postes et des télégraphes. — Nous entrons ici dans le domaine des *industries d'Etat*. En général, nous sommes, en principe, opposé à ces industries, car elles nous semblent être en dehors du domaine propre de l'Etat. L'Etat doit diriger et surveiller la société, mais non pas l'exploiter en vertu d'un monopole. Toutefois, l'on s'est habitué en Europe à faire une exception pour

les postes et les télégraphes, et, vu nos relations avec tous les autres Etats, il nous serait difficile de nous isoler dans ces matières. En revanche, nous sommes très-éloigné de concéder comme justes les conclusions tirées de ces exemples dans un sens opposé, c'est-à-dire en faveur de l'entreprise par l'Etat d'autres branches d'affaires, chemins de fer, banques, etc. Quand l'Etat devient industriel, il s'occupe de ce qui ne rentre pas dans ses fonctions, et néglige ses devoirs, c'est-à-dire la surveillance et le contrôle de tout le mouvement social. Quand l'industrie et le contrôle se concentrent dans les mêmes mains, ce dernier cesse naturellement, et alors surgissent des questions d'intérêt en rapport avec des domaines voisins, et qui paralysent le contrôle encore sur ces points-là. L'administration suisse des postes et des télégraphes n'est certes pas une des plus mauvaises de l'Europe; nous ne connaissons pas les cabinets noirs qui, au nom de l'Etat, divulguent le secret des lettres et des dépêches et livrent l'homme, dans ce qu'il a de plus intime, aux mains des autorités politiques; en général aussi, nos employés sont encore honnêtes et civils. Néanmoins, nous n'allons pas jusqu'à ressentir, même dans ces branches-là, une admiration exagérée pour l'industrie d'Etat. Nous en dirons plus loin les raisons en quelques mots.

Le système postal remonte à une époque très-ancienne; cependant, celui de l'Etat romain, bien organisé d'ailleurs, n'a aucun rapport avec notre poste moderne. Celle-ci est née tout naturellement du système ordinaire des messagers, des voituriers, etc., d'abord comme industrie privée; puis, en Suisse, quelques villes industrielles l'organisèrent systématiquement; ensuite elle fut affermée à des familles industrielles, celle de Tour et Taxis en Allemagne et à Schaffhouse, la famille Fischer à Berne, etc. Ainsi la poste passa aux mains des villes, puis des Cantons, et comme dans ce domaine l'industrie en grand vaut

mieux, soit pour celui qui l'exerce, soit pour le public, parce que l'engrenage tout entier fonctionne plus régulièrement et que l'on peut simplifier les taxes, les voitures, les manipulations, en 1848 les Cantons la remirent à la Confédération. La Confédération racheta le tout aux Cantons; les sommes de ce rachat furent naturellement différentes, les Cantons ayant développé cette industrie d'une manière très inégale. La plupart des Cantons l'avaient même abandonnée à d'autres. La somme totale que la Confédération devait payer annuellement était de 1,486,590 fr. 92. Toutefois, la Confédération y avait mis la condition que, si elle n'en retirait pas cette somme, les Cantons devraient subir une retenue proportionnelle, ce qui arriva assez fréquemment. Lors de la révision de 1874, et ensuite de l'arrangement proposé au sujet des charges militaires, les recettes postales ont été abandonnées tout entières à la Confédération.

L'art. 36 de la Constitution statue :

« Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral.

Le produit des postes et des télégraphes appartient à la caisse fédérale.

Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie. »

Avec une administration soigneuse, les postes seraient devenues, à notre avis, une source de revenus abondants et tout à fait réguliers pour la Confédération. Mais, au lieu de cela, le produit en était réduit ces derniers temps à zéro; et, sans un vigoureux coup de main, il serait descendu plus bas encore. Mais, en 1877, après des essais en partie d'une nature fiscale, il s'est élevé de nouveau à environ un demi-million de bénéfice net. Il sera toutefois

extrêmement difficile de lui rendre entièrement sa prospérité d'autrefois.

On dit, il est vrai, qu'il est juste que l'Etat n'exploite pas cette industrie d'une manière fiscale. L'objection serait sans doute admissible, si le public en était mieux servi et à meilleur marché; mais c'est là une grande illusion. Le public ne s'en trouve pas mieux, depuis que les recettes de la Confédération sont en baisse; il en est, au contraire, plus exploité. En général, des institutions organisées sûrement au point de vue économique fournissent presque toujours au public des services meilleurs et surtout aussi plus assurés que des créations chancelantes qui doivent souvent reprendre d'une main ce qu'elles ont accordé de l'autre, et qui, en particulier, sont habilement exploitées de divers côtés, plutôt qu'elles n'offrent au public de grands avantages.

Les postes suisses se divisent en trois branches principales : La poste aux lettres, les messageries ou poste aux paquets, et le service de transport des voyageurs. Le public se fait en général de fausses idées sur les rapports réciproques de ces trois branches d'affaires.

La *poste aux lettres* est de beaucoup la plus importante; elle rapporte actuellement environ huit millions de recettes par an, tandis que les deux autres branches ensemble n'atteignent pas le même chiffre; les messageries environ trois millions et demi, le service de transport des voyageurs environ trois millions. D'autres pays, par exemple la France, l'Angleterre et l'Italie, ne connaissent que la poste aux lettres. Le transport des journaux, des livres, des échantillons de marchandises, etc., appartient également à la poste aux lettres, mais ne rapporte que le 6 % environ de la somme totale des recettes. La poste aux lettres a pris de nos jours, grâce à l'Union postale universelle, fondée à Berne, et dont le mérite revient surtout à M. Stephan, le chef de l'administration

des postes de l'Allemagne, un développement grandiose, sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie de notre ouvrage.

Le grand progrès de la poste aux lettres date de l'introduction de la taxe nationale uniforme pour la lettre simple, sans égard à l'espace qu'elle parcourt; l'Union postale y a ajouté la taxe uniforme *internationale*. L'introduction de cette taxe uniforme procède d'une idée parfaitement rationnelle, car le service de transport de la poste pour la lettre simple de dix grammes, par exemple, est fort peu de chose, alors même que la lettre irait à cent lieues. La somme du transport ne fait même dans ce cas que 10×100 grammes $= 1$ kilogramme. L'essentiel est la manipulation de la lettre, sa réception, son inscription, son expédition et sa remise à son adresse. Ces opérations ne dépendent pas de la distance; elles sont les mêmes dans tous les cas: Aussi Rowland Hill, l'inventeur de ce qu'on a appelé en Angleterre la « Penny post », n'a pas créé quelque chose d'opportun seulement, mais encore quelque chose de rationnel, qui est devenu pour cela même le bien commun de l'humanité.

La messagerie ou poste aux paquets n'est connue que des pays qui ont aussi le transport des voyageurs, ce sont, outre la Suisse, l'Allemagne et l'Autriche. Les deux branches s'associent d'une manière naturelle, dès qu'il faut faire marcher des voitures pour l'un ou l'autre but. Ici, les tarifs augmentent d'ordinaire d'après le poids et les distances, et, pour éviter des calculs trop compliqués, on divise d'ordinaire le pays en un certain nombre de zones d'éloignement. On a voulu inventer pour cette branche aussi des taxes uniques, mais ce genre de taxes uniques ne reposant que sur le principe qui consiste à augmenter considérablement les envois à petite distance et d'un poids minime, pour pouvoir abaisser le tarif des paquets d'un poids plus fort et pour de grandes distances, est

absolument irrationnel et injuste; la *taxe unique* est devenue une *taxe inique*. On a en effet mis sur la même ligne des services tout à fait différents. Un paquet de dix kilogrammes qui parcourt une distance de cinq lieues donne un service total de transport d'un quintal; mais avec une distance de cent lieues le service de transport est de vingt quintaux. Faire payer la même taxe à ces deux services est évidemment injuste.

Cependant, ce système a été récemment introduit chez nous, à l'exemple de l'Allemagne, pour les paquets au-dessous de cinq kilogrammes; ils sont transportés dans toute la Suisse pour un prix unique de 40 centimes. Mais cette exception, qui devait naturellement renchérir beaucoup les transports à courtes distances pour obtenir un résultat financier identique, n'a été rendue possible que parce qu'on a obligé les chemins de fer de transporter gratuitement les paquets de la poste jusqu'à cinq kilogrammes (avec les lettres). Et tout récemment, on a dû se décider à renoncer à cette taxe unique pour les localités où il n'existe encore aucun chemin de fer, en particulier pour les transports par des routes alpestres. En effet, le transport des paquets sur ces routes coûte à la poste beaucoup plus que 40 cent.

Quant à nous, nous envisageons comme irrationnel tout ce système, qui a brisé l'unité du système de taxe. L'anomalie n'est possible qu'en vertu d'une seconde anomalie : le transport gratis des paquets par les chemins de fer. Il nous semble qu'il vaudrait mieux que ni l'une ni l'autre n'existassent, que la poste payât aux chemins de fer leurs services de transport comme tout particulier doit le faire, et qu'à son tour elle se fît payer pour le transport des paquets, partout également à proportion des distances et des poids. A notre avis, l'Etat fait mieux de soumettre les chemins de fer, en ce qui concerne les droits et les devoirs, au droit commun du pays; de les imposer, par exemple,

comme toute autre industrie, mais en même temps de les décharger de ces obligations arbitraires. Les envois d'argent et de papiers de valeur sont placés chez nous sur la même ligne que la poste aux paquets, ainsi que les mandats d'argent ou de poste qui depuis peu les remplacent souvent et épargnent des envois d'argent monnayé. Pour diverses raisons, on les a aussi attribués à la poste aux lettres, ce qui est naturellement indifférent. Pour ce genre d'envois, les taxes sont calculées en partie d'après le montant des valeurs expédiées; sous ce rapport, elles prennent le caractère de primes d'assurance.

La troisième branche principale de notre système postal, le transport des voyageurs, a été longtemps envisagé par la direction des postes comme l'essentiel; l'on aimait à entendre les voyageurs étrangers vanter les postes suisses belles et commodes. Lorsque les chemins de fer dépossédèrent les routes les plus fréquentées de la plaine, on crut pouvoir, par un service soigneux des passages des Alpes, regagner ce que l'on avait perdu. Il en résulta un avantage et une compensation pour les parties du pays où les chemins de fer font défaut. Mais la construction de voitures toujours plus belles, la multiplicité des occasions de communications, l'élévation des frais de transport, surtout pour les passages des Alpes, firent qu'en définitive, sur plusieurs routes, au lieu d'entretenir ces services de poste sur la ligne, il aurait mieux valu donner à chaque voyageur un viatique de cinq à dix francs. En faisant du transport des voyageurs l'essentiel, on a ruiné les cochers qui ne pouvaient absolument pas conduire au même prix, vu qu'ils n'avaient pas derrière eux une caisse publique pour supporter le déficit. La punition ne s'est pas fait attendre. Les cochers étant ruinés, la Confédération se trouva, pour la conduite de ses postes, privée de la concurrence, elle dut et doit encore passer sous les fourches caudines de quelques gros entrepreneurs. Il est

évident que l'on chemine dans une voie fausse, mais il est très-difficile d'en sortir. Il aurait fallu, pour la poste, que l'essentiel demeurât toujours le soin du transport des lettres, et que celui des voyageurs et des paquets restât une affaire accessoire, pour laquelle on se fût borné au strict nécessaire. Au lieu de ruiner les cochers et la concurrence, la poste avait toute raison de se maintenir avec eux en bonne intelligence. Les institutions actuelles sucent la moelle des recettes postales, et l'on ne pourra obtenir une amélioration qu'avec la plus grande précaution; car on a détruit des institutions et créé des besoins que l'on ne peut pas subitement réduire au silence sans nuire à beaucoup d'intérêts.

Un des défauts capitaux de toute industrie de l'Etat, est qu'elle perd sa vraie nature : d'affaire industrielle (ce qu'elle est de nature), elle devient une partie de l'administration de l'Etat. Le personnel qui dirige cette industrie et la dessert est transformé par là en corps de fonctionnaires de l'Etat, extrêmement enclins à prendre le pli lourd du monde des employés. Leur traitement est hors de proportion avec ceux des affaires privées; par le maintien de certains spécimens, on obtient de lourds budgets pour le personnel, et pour un personnel occupé parfois d'une manière insuffisante. Nul n'a intérêt à économiser, ni à songer à augmenter des recettes qui ne causeraient aux employés qu'une somme plus forte de travail, et les hommes, comme les chevaux, s'accoutument au trot de poste bien connu. Il y a dix ans, on a fait un essai de rompre cette routine par une participation des employés au produit des postes et de ramener cette administration sur son terrain naturel, savoir celui d'une affaire industrielle; la tentative fournit un résultat financier excellent, qui plaça ces employés dans une position plus favorable que d'autres fonctionnaires de l'Etat. Mais, naturellement, la bureaucratie ne put

pas tolérer cela, et au bout de quelques années, l'on quitta le bon chemin pour revenir à l'ancienne routine, avec un état de personnes et un budget pour le personnel enflés d'une manière énorme, et qui rendront à peu près impossibles, d'une manière durable, de meilleurs résultats dans les revenus des postes.

Les télégraphes ont été attribués à la Confédération comme un appendice naturel des postes. En 1852, un certain nombre de particuliers offrirent à la Confédération un prêt de 400,000 francs sans intérêt, pour qu'elle établît un réseau télégraphique entre les principales villes de la Suisse. La Confédération accepta cette offre et joignit les télégraphes aux postes, toutefois avec une administration indépendante. On a, dès lors, fait des tentatives pour réunir ces deux branches; mais elles sont, avec raison, demeurées sans résultat; au lieu de simplifier les choses, elles ne feraient qu'amener des complications. L'organisation des télégraphes réclame un développement particulier; l'application la plus récente qui en ait été faite, la téléphonie, en fournit la preuve.

La Suisse a eu en vue un développement tout à fait démocratique de l'organisation du télégraphe, et a voulu l'introduire peu à peu dans toutes les communes, celles-ci devant faire quelque sacrifice pendant les dix premières années. Dans cette voie, l'on était arrivé, à la fin de 1876, à avoir 1,353 bureaux de télégraphes avec plus de 15,000 kilomètres de fils télégraphiques. Pour rendre le plus possible le télégraphe accessible à tous les habitants, on avait établi une taxe de dépêches modique (50 centimes pour 20 mots). Tout récemment, on s'est écarté de cette idée, en déclarant que l'économie de l'administration des télégraphes était menacée. Cette menace provient plutôt de ce que l'on a, comme pour la poste, augmenté considérablement le budget du personnel (d'une manière qui n'est guère justifiée), et de ce que, par suite de l'absence d'un

compte spécial de construction, les constructions nouvelles sont portées au compte de l'exercice annuel. Le réseau tout entier avec tous les appareils n'apparaît pas pour un centime dans l'inventaire de la fortune de la Confédération ! L'administration des télégraphes forme ici un contraste frappant avec les administrations de chemins de fer, qui se payaient des dividendes annuels sur l'augmentation de l'inventaire de la fortune. Mais en cela elle va trop loin aussi de son côté, car ceci conduit, comme nous l'avons vu, à des conséquences mathématiquement fausses. Nous sommes sûr que, dans la suite, on reviendra à l'idée démocratique; car le télégraphe n'acquerra toute son importance que lorsqu'il sera à la disposition de chacun. Aussi longtemps qu'il ne servira que les Etats, les banquiers et les gros négociants, les familles riches et les grands journaux, il ne remplira pas complétement sa destination; ce ne sera que lorsqu'il aura revêtu la nature plébéienne de la poste qu'il portera de bons fruits au point de vue économique. Le recul dans le développement de l'organisation des télégraphes est d'autant moins justifié que l'on veut maintenir strictement le monopole; car l'on prive par là une grande partie du pays de la base sur laquelle se fondent coup sur coup des inventions dont on ne peut pas encore saisir toute l'importance.

d) Produit de la régale des poudres. — En 1848, et pour des considérations militaires, la Confédération s'est chargée de la fabrication de la poudre.

L'art. 41 de la Constitution statue :

« La fabrication et la vente de la poudre de guerre dans toute la Suisse appartiennent exclusivement à la Confédération.

Les compositions minières impropres au tir ne sont point comprises dans la régale des poudres. »

La fabrication de la poudre prit pendant quelque temps un assez grand développement, lorsque l'on dut employer

beaucoup de poudre de mine pour les constructions de routes alpestres et de chemins de fer. Actuellement, l'on se sert, chacun le sait, d'autres compositions minières, surtout de la dynamite, et comme l'indique la rédaction de l'article cité ci-dessus, l'on a excepté de la régale ces compositions minières impropres au tir.

On a élevé autrefois de nombreuses plaintes contre la poudre suisse de régie, et pendant un certain temps, l'on s'est beaucoup occupé de la question de savoir si l'on n'abandonnerait point la fabrication de la poudre à l'industrie privée. Toutefois, l'industrie de l'Etat trouve ici sa vraie signification; car, dans l'intérêt de la défense du pays, il est nécessaire de se réserver le droit de disposer de cette fabrication. Les plaintes antérieures sont d'ailleurs passablement assoupies aujourd'hui.

D'après la nature des choses, cette fabrication ne peut pas être envisagée comme une source régulière de recettes; elle n'apparaît dans l'art. 42 que *pro forma*.

Dans la suite et aussi pour des considérations militaires analogues, la Confédération a créé quelques autres industries: ainsi, un atelier de construction, un laboratoire et une fabrique de douilles de cartouches, une fabrique d'armes; à quoi l'on peut ajouter l'établissement de la régie des chevaux. Mais toutes ces institutions n'ont pas d'importance financière; surtout elles n'ont que très-peu le caractère de sources de revenus.

e) La moitié de la taxe d'exemption militaire. — Cet impôt est de date récente; il était complétement inconnu de l'ancienne Confédération, car il est impossible avec le service obligatoire pour tous réellement appliqué; aussi n'a-t-il jamais jusqu'ici pénétré dans les démocraties. Il appartient beaucoup plutôt au système de la conscription, c'est-à-dire du tirage au sort de quelques individus pour le service militaire, en échange duquel celui qui n'est pas sorti au tirage doit acquitter comme équivalent une cer-

taine compensation en argent. L'organisation militaire ayant été jusqu'en 1874 essentiellement l'affaire des Cantons, quelques-uns d'entre eux avaient introduit cet impôt et lui avaient donné un certain développement, à l'égard de ceux qui, pour une raison ou pour une autre, n'étaient pas appelés au service militaire. Lors de la révision de 1874, on exprima le vœu que la Confédération édictât des prescriptions uniformes sur cet impôt (art. 18, alinéa 4 de la Constitution fédérale); la Confédération s'étant chargée en grande partie du militaire (sans doute la formation des corps est demeurée aux Cantons), il parut équitable de partager ces recettes. Les lois élaborées à ce sujet par l'Assemblée fédérale ont été à deux reprises rejetées par le peuple, et si le projet récemment présenté n'a pas pris ce chemin de toute chair, il faut l'attribuer essentiellement à la lassitude du peuple.

A proprement parler, l'idée de cette loi est condamnable. Si le principe constitutionnel du service obligatoire pour tous était appliqué en effet et en vérité, cette loi n'aurait aucun sens : on aurait tout au plus un impôt sur de graves infirmités physiques et intellectuelles, c'est-à-dire un impôt que l'on devrait presque qualifier de honteux. La loi tout entière ne repose donc que sur une application incomplète de la Constitution. Si celle-ci était réellement appliquée, il ne resterait que les absents à imposer. Ceux qui, tout en étant hors de leur Canton d'origine, se trouvent dans d'autres parties de la Suisse, y sont actuellement tenus au service militaire; mais ceux qui sont hors de Suisse ne pourraient, en tous cas, qu'être cités à leur retour pour faire leur service *in natura;* en revanche, et d'après tous les principes de notre jurisprudence en matière d'impôts, il ne peut être question d'un droit de frapper d'un impôt les absents. La loi dont nous nous occupons est donc irrationnelle sur tous les points, et dans les détails elle conduit à des inconséquences de toute espèce;

l'imposition des espérances possibles d'héritage en forme le point culminant.

f) Contingent d'argent des Cantons. — L'échelle des contingents d'argent des différents Cantons a été fixée par une loi fédérale du 9 mars 1875, d'après le chiffre de population des Cantons et d'après leurs ressources économiques, estimées par l'Assemblée fédérale en qualité de jury.

Les Cantons étant seuls investis de la souveraineté dans la Confédération, les contingents d'argent correspondaient autrefois exactement à cet état de choses, et le prélèvement de ces contingents était chose très-usitée déjà sous le pacte fédéral de 1815. Lors de l'élaboration de la Constitution fédérale de 1848, on pensait encore fermement à maintenir ces rapports; Druey, par exemple, tranquillisait les Vaudois inquiets des restrictions apportées à leur souveraineté cantonale, en leur rappelant que ce seraient toujours les Cantons qui tiendraient les cordons de la bourse. Mais, depuis 1848, on n'a prélevé qu'un contingent d'argent des Cantons, et tout au début, lors de la campagne de Busingen. Les recettes favorables des péages permirent à la Confédération de se passer de la bourse des Cantons, et par là même d'échapper à ce prétendu contrôle; les choses sont demeurées les mêmes jusqu'à aujourd'hui; de nos jours, on répugne extrêmement dans les régions fédérales à faire aux Cantons une demande de ce genre.

La disposition susindiquée a dès lors toute chance de rester à l'état de lettre morte. Dans ces circonstances, nous n'examinerons pas la question de savoir si le changement survenu dans la Confédération, au point de vue des rapports de la souveraineté, ne rend pas irrationnel le système des contingents d'argent. Nous désirons, pour notre part, que la Confédération puisse aussi à l'avenir acquérir une existence indépendante, et qu'en consé-

quence elle s'organise de manière à ne plus devoir s'adresser aux Cantons la bourse du quêteur à la main. Mais la règle suprême de la tenue d'une bonne administration financière dans l'Etat, dans la commune et dans la famille, est de régler ses dépenses sur sa bourse, et de ne pas quitter le terrain solide pour courir après la réalisation de conceptions idéales abstraites.

Notre vie patriotique ne puisera pas, à notre avis, de nouvelles forces dans l'introduction de nouveaux impôts. Les ressources existantes seraient en général suffisantes pour une administration fédérale raisonnable. Pour rétablir l'équilibre dans les finances, on ferait mieux de réduire les dépenses. C'est la seule solution raisonnable des embarras financiers.

Le refus du peuple d'accorder de nouveaux impôts ou de permettre que les impôts existants soient élevés, que nous rencontrons souvent actuellement dans la Confédération et dans les Cantons, n'est pas du tout aussi blâmable que cherche à le faire croire une presse superficielle. Au contraire, partout où il s'est produit, il a conduit à un contrôle plus attentif de l'administration et à l'introduction d'économies dans diverses branches. Il n'est pas mauvais que l'opérateur tranche parfois dans le vif; car, dans les bonnes années, nous nous sommes accoutumés, en Suisse, à étendre les sphères de l'Etat, ce dont nous pouvons parfaitement nous passer. Il n'est pas mauvais non plus de s'accoutumer à calculer à l'avenir le plus exactement possible, lorsque l'on voudra introduire des modifications, et à faire bien connaître au peuple, à temps, ce qu'elles lui coûteront.

C'est d'une mauvaise démagogie, qu'elle vienne d'en haut ou d'en bas, de ne montrer au peuple que le beau côté d'une chose, de le leurrer pour la lui faire adopter, dans l'idée que le revers de la médaille se présentera de lui-même, et que, la dépense faite, il faudra bien la payer.

Si le peuple s'irrite d'un semblable procédé, et s'il se mutine, on n'a pas le moindre droit de lui en faire des reproches : on ne peut s'en prendre qu'à soi-même.

La vraie politique est encore ici de parler au peuple loyalement et sincèrement, dût-il même en résulter un certain retard pour l'introduction de telle ou telle réforme que l'on pourrait désirer. L'Etat n'est pas une créature dont la vie soit limitée comme la nôtre, à nous pauvres mortels; là où nous devons compter par années, lui compte au moins par dizaine d'années. Il peut donc prendre le temps nécessaire pour ses modifications, surtout parce que le but de sa vie n'est pas fixé d'une manière déterminée. Il n'y a donc aucune raison de se lamenter quand, par ci par là, le peuple ajourne un peu une réforme qui lui est présentée peut-être dans les meilleures intentions, et met un frein à notre hâte législative, dans laquelle il ne peut plus nous suivre. De cette manière, notre situation financière s'améliorera d'elle-même.

E. Travaux publics.

Autrefois, l'on ne connaissait pas la participation de la Confédération à des travaux publics; ceux-ci étaient laissés entièrement à l'activité privée, soit à la compétence des Cantons. Pendant sa courte existence, la République helvétique fut trop faible pour pouvoir produire autre chose que des plans de grands travaux nationaux. En revanche, dans la période de l'Acte de médiation, nous voyons apparaître comme un phénomène exceptionnel et vraiment éclatant l'œuvre de la *correction de la Linth*, exécutée avec le concours de la Diète. Pour rendre hommage à la vérité, il faut reconnaître que le grand mérite de cette entreprise appartient essentiellement à un seul individu, le noble *Escher de la Linth*, comme l'a nommé un décret de la Diète; il exécuta ce beau travail avec des ressources dont l'exiguité paraît incroyable à notre épo-

que. Dès lors, on a entrepris et exécuté d'autres travaux du même genre. Mais quand on a à sa disposition des millions, des forces techniques suffisantes et une foule de coopérateurs, le mérite de la direction n'en est pas si grand. Escher était un créateur d'une autre race, aussi peut-on dire qu'il reste unique en son genre.

La réussite de ce premier travail national fit admettre, en 1848, dans la nouvelle Constitution fédérale, l'art. 21 qui a passé tel quel, comme art. 23, dans la Constitution de 1874. Il statue :

Art. 23. « La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Dans ce dessein, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité. La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

L'assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération. »

Encouragé par le subside fédéral prévu dans cet article et qui a toujours été estimé à un tiers environ des frais de ces travaux, on a, dès lors, exécuté ou entrepris toute une série de travaux nationaux, spécialement des corrections de rivières et des constructions de routes.

En ce qui concerne les premières :

1. On a accordé une subvention fédérale de 15,000 fr. à une correction de la Reuss, dans le Canton d'Uri.

2. On a exécuté une correction du Rhône plus importante dans toute la longueur du Canton du Valais, et aussi dans le Canton de Vaud, pour la partie inférieure du fleuve. Ce travail semble avoir réussi; il a été exécuté avec beaucoup d'habileté, d'après le système (système d'éperons) de M. Venetz, ingénieur valaisan, décédé, sous la direction de l'inspecteur fédéral Blotnitzky.

3. Dans le même genre, quoique d'après un autre système (système de conduits), l'on a entrepris et exécuté, à la même époque, la correction du Rhin dans les Grisons et dans le Rheinthal saint-gallois; le succès en est encore un peu douteux. Malheureusement, il manque encore la dérivation corrigée du Rhin dans le lac de Constance, pour laquelle il est nécessaire d'avoir, avec l'Autriche, une convention que l'on n'a pas encore pu obtenir, après vingt ans de négociations.

4. L'œuvre la plus considérable en ce genre est la *correction des eaux du Jura*, d'après le plan de l'ingénieur La Nicca, au moyen d'une dérivation de l'Aar dans le lac de Bienne, analogue à celle de la correction de la Linth. Le travail n'est pas encore entièrement terminé, mais il paraît devoir réussir, non pas toutefois sans dépasser les devis. Tout récemment, une subvention fédérale a été accordée à la correction de l'Aar déjà exécutée dans la vallée du Hasli.

A côté de corrections plus petites, pour lesquelles les ressources des Cantons peuvent suffire, celle du Tessin serait désirable; mais pour cela de fortes subventions fédérales seront en tous cas nécessaires.

Ces travaux nationaux appartiennent aux plus beaux monuments de la période créatrice de la Constitution de 1848; l'utilité n'en apparaît pas immédiatement, mais, avec le temps, on l'appréciera toujours davantage.

Pendant cette période, la Confédération a aussi fait beaucoup pour les *constructions de routes;* plusieurs pensent même qu'elle a trop fait. Elle a commencé par encourager la construction de la route du Brunig; puis elle a construit, en grande partie avec les ressources fédérales, la route de la Furka, encouragé fortement la création des routes de l'Oberalp et de l'Axen, subventionné un peu plus faiblement celle d'un réseau étendu de routes dans le Canton des Grisons, plus tard encore, la route du

Luckmanier, sur territoire tessinois, et participé par de fortes subventions à l'établissement d'une route de Bulle à Boltingen, et par un subside plus faible à la construction d'un pont à travers le lac à Rapperswyl.

Pour le moment, les routes du Pillon, du Klausen et du Pragel, pour lesquelles on a aussi demandé une subvention fédérale, sont rentrées un peu à l'arrière-plan.

Le Canton de Berne s'occupe beaucoup d'une route de communication directe avec le Valais, et, chose singulière, il a en vue le Grimsel, qui, en tous cas, ne mérite pas de subvention fédérale. La communication qui serait à tous égards la meilleure serait une route par la Gemmi (le plan en a déjà été dressé sous la République helvétique); elle offrirait à la Confédération le grand avantage de rendre, au point de vue militaire, le Simplon inaccessible du côté de l'Ouest.

Une autre fonction spéciale incombe encore à la Confédération en ce qui concerne les routes; elle exerce sur elles une haute surveillance.

L'art. 37 de la Constitution statue à cet égard: « La Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse.

Les sommes dues aux Cantons désignés à l'art. 30, à raison de leurs routes alpestres internationales, seront retenues par l'autorité fédérale, si ces routes ne sont pas convenablement entretenues par eux. »

La première partie de cet article a sans doute perdu son sens historique, car il s'agissait d'une obligation dont les Cantons s'étaient chargés lors du rachat par la Confédération des postes et des péages à l'intérieur, comme on l'a maintenu dans la seconde partie. Mais depuis que les sommes de ce rachat sont retournées aux mains de la Confédération, la première partie ne repose proprement sur rien.

Au reste, dans ces derniers temps, les routes se sont un peu effacées devant les chemins de fer, qui, chez nous, sont encore jusqu'ici demeurés l'affaire de l'activité privée. Actuellement, il est vrai, l'on réclame aussi pour des travaux de ce genre l'appui de la Confédération, particulièrement pour la *ligne du Gothard*. L'art. 23 de la Constitution fédérale l'autorise indubitablement; quant au côté politique de la question, il est en dehors du champ de notre examen.

En ce qui concerne la position de la Confédération dans la question des chemins de fer, elle est en général demeurée la même dès le début et jusqu'à aujourd'hui, en ce sens que la Confédération ne s'est occupée ni de leur construction ni de leur exploitation. A notre avis, elle a très-bien fait; ce serait en effet une vraie calamité nationale, si, dans la détresse actuelle où sont nos chemins de fer, nous n'avions plus le bonheur de voir au moins la Confédération y demeurer entièrement étrangère au point de vue financier.

On se fait de grandes illusions, croyons-nous, en s'imaginant que si la Confédération y avait participé, les choses seraient allées autrement. La période de vertige n'eût certainement pas passé sur la Confédération sans l'atteindre; tous les Etats où a régné le système de la construction par l'Etat s'en sont ressentis et l'expérience nous enseigne que l'Etat démocratique ne peut opposer aux courants de l'époque qu'une résistance beaucoup moins forte que celle que leur présente l'Etat monarchique. La Confédération est demeurée, à l'égard des compagnies de chemins de fer, dans l'heureuse position de surveillant, la seule qui convienne à l'Etat, et nous espérons qu'à l'avenir elle ne se laissera pas entraîner à la quitter.

En revanche, la situation de la Confédération, en ce qui concerne les chemins de fer, a été un peu modifiée. En effet, tandis que, par la loi de 1852, les chemins de fer

avaient été laissés aux Cantons et aux particuliers concessionnés par ceux-ci, la loi du 23 décembre 1872 a fait passer des mains des Cantons dans celles de la Confédération, toutefois avec le concours des premiers, le droit d'accorder les concessions, ainsi que la surveillance sur la construction et l'exploitation des lignes. Ce changement était tout à fait rationnel; car il s'agit ici, d'ordinaire, d'intérêts qui ont un caractère non-seulement local et cantonal, mais national. Aussi, a-t-on donné encore à la Confédération le droit de prendre les mesures nécessaires en vue d'une plus grande unité dans la construction et dans l'exploitation. Nous ne pouvons pas dire, il est vrai, que, dans l'application, l'esprit de la loi ait été développé d'une manière parfaitement juste. Malheureusement, toutes les organisations dégénèrent entre les mains de la Confédération en bureaucratie, ce que les chemins de fer supportent le moins. Dans le cas spécial, on en a poursuivi le développement avec l'arrière-pensée de préparer la prise de possession des lignes par la Confédération, ce qui a entièrement dénaturé l'esprit de la loi. Cependant, par suite de l'état de détresse survenu dès lors, le développement dans ce domaine ramène à des vues plus saines. La misère que cette détresse a causée a eu pour effet de remettre les choses à leur vraie place, de briser l'arrogance des directeurs de chemins de fer, et d'empêcher les autorités de faire fausse route. Les plaies d'argent se guérissent d'ordinaire, et plus tard l'on n'y pense plus; espérons que les leçons reçues auront des effets de plus longue durée.

Déjà avant la Constitution de 1874, la nécessité s'est fait sentir d'une intervention nationale dans une autre branche des travaux publics, à laquelle on a donné, par l'art. 24 de la Constitution, un caractère constitutionnel.

L'art. 24 statue : « La Confédération a le droit de haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées.

Elle concourra à la correction et à l'endiguement des torrents, ainsi qu'au reboisement des régions où ils prennent leur source. Elle décrétera les mesures nécessaires pour assurer l'entretien de ces ouvrages et la conservation des forêts existantes. »

Il est dans la nature de notre pays de montagnes que le sol, la végétation et surtout les forêts qui le couvrent, soient exposés à des destructions continuelles. Une partie de ces ravages est causée par la chute d'avalanches de neige ou de pierres. Il est naturellement très-difficile, et parfois même impossible, de s'en garantir d'une manière suffisante. Une autre partie des ravages est causée par les eaux qui coulent dans les vallées, rongent le pied des montagnes et préparent ainsi les affaissements dévastateurs qui souvent bouleversent complétement nos vallées. Enfin, les torrents qui se précipitent des montagnes réunissent ces deux effets destructeurs; quand ils s'enflent, ils roulent dans la vallée des blocs de rochers, des pierres, des arbres; ils arrachent des collines, inondent le fond des vallées et couvrent les champs fertiles de masses énormes de débris. L'habitant des vallées montagneuses soutient une lutte perpétuelle et pénible contre la nature et ses horreurs. Malheureusement, il n'est pas toujours innocent des malheurs qui l'atteignent. L'avidité le pousse parfois à affaiblir la forêt qui le protége, à abandonner à la nature seule le reboisement, à livrer même à la destruction les jeunes rejetons qui croissent sur le sol où il fait paître les chèvres et les moutons, au risque de préparer par là de plus grandes catastrophes. Quand la terre végétale a été arrachée du sol mis à nu, c'en est fait pour des siècles de la possibilité de le rendre à la culture. Mais le dommage causé par ce déboisement des montagnes s'étend peu à peu à tout le pays; la région des Alpes devient plus stérile, la limite des arbres descend, le climat se modifie, la température est exposée à

des variations plus subites, et les dépressions causent toujours des effets dévastateurs. Dès lors, le pays tout entier, et même les contrées environnantes, sont intéressés à ce que l'on prête assistance aux habitants des montagnes et qu'on les empêche de commettre certains actes qui nuisent à tout l'ensemble. C'est ainsi que s'explique et se justifie l'intervention de la Confédération dans cette matière. Cette intervention se produit de diverses manières: d'abord par un bon endiguement des rivières dans le bas des vallées pour empêcher que la montagne ne soit rongée par le pied; ensuite par l'endiguement des torrents de montagnes au moyen de ce qu'on appelle les barrages des vallées, pour que ces torrents ne puissent pas précipiter les débris dans la vallée, et pour empêcher l'éboulement du terrain; mais surtout au moyen du reboisement soigneux des montagnes et des pentes, ou en tenant les chèvres éloignées des jeunes forêts, ou par d'autres mesures analogues. Il faut, en outre, dans ces contrées, une bonne police des eaux et forêts, puis un appui financier pour les travaux de protection, et, enfin, une patience et des soins infinis. Car on ne peut pas y faire des plantations comme dans la plaine; il s'écoule souvent dix ans avant que l'on puisse apercevoir le moindre résultat. L'essentiel n'est donc pas de faire tout d'un coup de grandes plantations, mais de continuer les efforts pendant des années et des siècles sans interruption. Cette tâche de la Confédération, qui a déjà commencé dans les premiers temps qui ont suivi 1848, à s'occuper des régions alpestres en même temps que de la conservation de leurs beautés, est une des plus utiles et des plus nobles; aussi, en 1874, y a-t-il eu accord unanime sur l'extension dans ce sens de la compétence fédérale. Au reste, la Confédération a l'habitude d'entreprendre ces travaux d'accord avec les Cantons et avec les particuliers, ce que l'on peut envisager comme un mode d'action très heureux.

Les Suisses sont poussés vers l'observation de la nature par la condition même de leur pays. Les Sociétés suisses qui s'en occupent sont celles qui prospèrent le mieux, extérieurement et intérieurement, et, à cet égard, l'on sait que la Suisse s'est acquis un nom dans la science. Chez nous, la science de la nature est dans l'air. La Confédération encourage tous ces efforts, selon ses forces. Les glaciers, les espèces de roches, les eaux, les vents, les dépressions, la température, etc., sont étudiés avec soin. Chacun sait que la Suisse possède la carte la plus belle qui soit au monde et celle qui a été dressée avec le plus de soins. En général, elle peut prétendre à l'honneur de ne pas être, dans ce travail de la science, en arrière des plus grands Etats de l'Europe, et d'être en avant de plusieurs qui sont beaucoup plus grands qu'elle.

F. Instruction.

La participation fédérale à l'instruction était chose entièrement inconnue à l'ancienne Confédération. En général, l'instruction s'était développée plutôt sur le terrain de l'Eglise : l'instruction supérieure, sur celui des écoles des couvents et chapitres catholiques; l'instruction populaire, plutôt sur celui de l'Eglise réformée qui devait s'appuyer sur la connaissance de l'Ecriture mise à la portée de tout le peuple. Les tentatives faites dans les derniers siècles pour rendre l'école plus indépendante de l'Eglise partirent, au début, moins de l'Etat que de particuliers (Pestalozzi).

Sous la République helvétique, on fit un essai d'organisation de l'instruction par l'Etat (naturellement uniforme). Le grand mot d'alors était « civilisation » *(Aufklärung)*, et l'on perchait volontiers sur des sentences. C'est ainsi que la Constitution helvétique statue, art. 4 :

« Les deux bases du bien public sont la sécurité et la civilisation.

Les lumières doivent être préférées au bien-être. »

La Constitution prévoyait un ministre des sciences, des beaux-arts, des édifices publics, des ponts et chaussées, et ce ministre donna l'ordre d'instituer dans chaque Canton un conseil d'éducation, et dans chaque commune, une école. Il s'occupa aussi de la fondation d'une université; mais on s'en tint à la bonne volonté, les ressources faisant défaut partout.

L'Acte de médiation et le Pacte fédéral de 1815 laissèrent complétement tomber ce chapitre; toutefois, c'est pendant cette période que naquit, dans l'école d'état-major général, à Thoune, la première école fédérale. Le principal mérite en revient au général Dufour, non pas qu'il l'ait fondée, mais au moins est-ce lui qui a le plus contribué à son développement.

La Constitution de 1848 remit aussi à la Confédération l'instruction militaire des armes spéciales et la formation des instructeurs pour les autres armes; mais, en même temps, la Confédération aborda le domaine de l'instruction civile; l'art. 22 statue:

« La Confédération a le droit d'établir une Université suisse et une Ecole polytechnique. »

Cette stipulation ne procédait pas uniquement de l'intérêt pour l'instruction, mais d'une arrière-pensée politique. On voulait, d'un côté, dédommager Zurich de la perte de sa position comme Vorort, et, d'autre part, offrir un certain équivalent à la Suisse romande, qui voyait de mauvais œil une centralisation plus grande. Mais lorsqu'on voulut passer à l'exécution, cette centralisation de l'enseignement supérieur se heurta à une résistance des grands centres; on laissa de côté l'Université, et l'on créa pour Zurich une Ecole polytechnique avec un développement analogue à celui d'une Université. Puis, en 1874, on donna à la Suisse romande son équivalent, en transférant le siége du Tribunal fédéral à Lausanne.

On a, il est vrai, répété dans la Constitution de 1874 l'article relatif à la création d'une Université; mais il devient toujours plus douteux que cette idée se réalise jamais. Il nous est arrivé la même chose qu'aux Américains du Nord. Dans son testament, Washington avait légué une forte somme pour la création d'une Université fédérale; mais, aujourd'hui encore, elle n'est pas fondée, et l'idée en est presque oubliée.

L'idée de l'Université est, à proprement parler, un produit du moyen-âge et d'une conception de l'univers toute différente de la nôtre. Alors, la pensée théologique dominait toute la science. La médecine, le droit et la philosophie devaient partir de ce centre. On organisait la science d'une manière uniforme comme le travail; les facultés sont les corporations; la vie d'étudiants, le baccalauréat et le doctorat, sont le pendant des années d'apprentissage et de tournée des compagnons, et du chef-d'œuvre des ouvriers. Le recteur magnificus est le maître juré supérieur des corps de métiers, et les doyens sont les simples maîtres jurés, etc. Etre docteur de toutes les facultés, c'est-à-dire posséder la science universelle, tout savoir et pouvoir tout, était le but suprême de la vie, celui pour lequel, d'après la légende, Faust se vendit au diable.

Au fond, tout cela n'est plus pour nous qu'un monde disparu. L'homme doué de la toute-science n'est plus une figure qui nous impose: nous exigeons bien une culture générale, mais, à côté de cela, une connaissance spéciale dans une branche déterminée. Nous demandons la division du travail dans l'empire de la science comme dans les autres domaines, et pour nous, le but consiste à sonder le domaine de la science plutôt qu'à en étendre la superficie. Celui qui travaille dans une des quatre facultés n'est pas le moins du monde pour nous un homme de science; les limites de ces corporations nous sont même devenues indifférentes; nous réclamons la liberté pour la recherche

scientifique dans tous les domaines, et la liberté aussi pour celui qui se tient en dehors de ces facultés et qui sent en lui-même le talent et la vocation nécessaires pour suivre une voie différente; nous regardons au produit du travail plus qu'à la qualité extérieure du travailleur.

Au fond, l'Université ne s'accorde plus avec ces conceptions; leur levier naturel intellectuel est l'école spéciale, qui s'est développée tout particulièrement dans l'Amérique du Nord. Seulement on y prend cette notion dans un sens trop étroit, et ce défaut a un peu dénaturé l'idée que nous nous en faisons. On se représente par là une école qui ne cultive qu'une branche unique, comme il s'en trouve souvent dans l'Amérique du Nord, sous des titres pompeux. Ces écoles spéciales-là peuvent tout aussi bien éloigner de la science qu'y conduire. Mais rien n'empêche de donner aux écoles spéciales un fondement convenable dans les branches de la science générale, et de réunir en un tout plusieurs écoles spéciales parentes les unes des autres, de telle sorte que cette partialité disparaisse. C'est là, au fond, la pensée qui a présidé au Polytechnicum, c'est-à-dire à l'école qui réunit plusieurs facultés techniques.

Nous croyons que le courant suivra toujours plus cette direction, et nous estimons que l'art. 27 de la Constitution fédérale de 1874 a, dès lors, très bien fait d'ouvrir cette voie. Le premier alinéa de cet article, qui traite de l'enseignement supérieur, statue :

« La Confédération a le droit de créer, outre l'Ecole polytechnique existante, une Université fédérale et d'*autres établissements d'instruction supérieure,* ou de *subventionner* des établissements de ce genre. »

Si la Confédération recouvre ses forces au point de vue financier, ce qu'il y aura de mieux à faire, à notre avis, sera d'encourager les efforts faits par les Cantons. La Confédération peut, sous ce rapport, laisser agir l'initia-

tive des Cantons, et d'ordinaire se borner à examiner ce qu'ils désirent organiser. Mais nous pensons qu'elle devrait se garder d'encourager les tentatives qui se feraient concurrence dans les mêmes domaines; il pourrait en résulter de grands dommages au point de vue moral, et un grand tort pour les finances fédérales. Que la Confédération indique plutôt chaque fois très exactement l'objet auquel elle veut appliquer sa subvention, et qu'elle évite les doubles emplois. Il se peut alors qu'avec le temps l'idée de l'Université se développe d'une manière différente sur cette base modifiée et parvienne à trouver sa réalisation pratique. Mais on ne peut guère espérer qu'elle soit prochaine.

Tandis que la Constitution de 1848 restreignait à l'enseignement supérieur la participation de la Confédération à l'instruction, parce que la coopération n'en semblait nécessaire que pour de grands établissements nationaux, la Constitution de 1874 statua une certaine participation de la Confédération à l'*instruction populaire.*

Ici le point de vue n'est pas le même. Il ne s'agit pas, en effet, d'une coopération financière, les conditions préalables faisant défaut pour cela; l'idée qui est à la base de ces stipulations est plutôt celle d'un certain contrôle uniforme de l'instruction cantonale.

Les dispositions de l'art. 27 qui s'y rapportent, sont les suivantes :

« Les Cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire, et gratuite dans les écoles publiques.

Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les Cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations. »

Il ressort de ce texte que la Confédération doit prendre les mesures nécessaires contre les Cantons qui n'ont pas l'enseignement primaire « suffisant, obligatoire et gratuit dans les écoles publiques, sous la direction de l'autorité civile, et pourvoir à ce que les écoles publiques puissent être fréquentées par les ressortissants de toutes les confessions sans avoir à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance ».

Il est difficile de comprendre comment l'on peut déduire de ces alinéas que la Confédération doit édicter une loi scolaire. La Confédération doit exercer un contrôle, et cela d'une manière très-générale, sur les Cantons et non pas sur leurs écoles communales particulières, et prendre des mesures spéciales contre les Cantons qui ne remplissent pas leurs obligations. Ce droit suffit pleinement pour le but qu'on se propose; il faudrait du moins que la preuve du contraire fût fournie avant que l'on saisît la législation fédérale de la question. Naturellement, la situation changerait si l'on voulait donner au but lui-même plus d'extension, ce qu'on a sans doute l'intention de faire. Mais, pour cela, il faudrait auparavant procéder à une révision de l'article de la Constitution fédérale. Son texte actuel ne donne nullement à la Confédération le droit d'édicter une loi scolaire; et ici, il ne s'agit pas de savoir si une loi est modeste ou étendue. Celui qui a le droit de faire l'une, a nécessairement aussi le droit de faire l'autre. Quand une fois la limite est franchie, il n'y a plus de question de droit : tout le reste n'est plus que simple question de convenance.

En général, les organes naturels de contrôle des écoles communales sont les familles et les communes, puis le district et le Canton. Une intervention de la Confédé-

ration n'a de sens et d'importance qu'à deux points de vue :

1. S'il y avait à craindre que le caractère civil de l'école ne fût subordonné au caractère confessionnel ecclésiastique. Tous les citoyens suisses, contribuant également par l'impôt à l'entretien des écoles publiques, la Confédération a intérêt à ce que ces contributions ne soient pas employées à un usage confessionnel partial, et pour cela, il faut nécessairement qu'il soit pourvu au maintien du caractère civil de l'école. En cela, la Confédération agit comme représentant de l'égalité du droit et de la paix confessionnelle.

2. La Confédération a intérêt à ce que l'instruction du peuple soit organisée de telle sorte que tout citoyen suisse soit mis en état d'exercer convenablement son droit de vote, par lequel il influe sur le bien et les peines de ses concitoyens et de tout le pays; qu'il sache au moins lire d'une manière intelligente, écrire lisiblement, et qu'il n'ignore pas complétement l'histoire et les institutions de son pays. La Confédération ne nous semble avoir ni le droit d'exercer un contrôle au-delà de ces limites, ni aucun intérêt à le faire; en effet, la Constitution ne dit rien de plus.

En général, dans tous les Cantons suisses on fait beaucoup pour l'instruction du peuple. Même dans les Cantons catholiques, les idées se sont beaucoup modifiées sous ce rapport; on sent qu'on ne peut pas rester en arrière sans se nuire beaucoup à soi-même. Si la Confédération voulait intervenir dans ce domaine par des règlements, commençât-elle de la manière la plus modeste, non-seulement elle ne corrigerait rien, mais avec l'esprit bien connu de réglementation bureaucratique qui lui est propre, elle créerait un élément nouveau et dangereux de mécontentement. Il nous semble plus juste, au point de vue pratique, d'appliquer provisoirement ce que prévoit

la Constitution actuelle, au lieu de chercher à étendre l'action de la Confédération au-delà de ses limites constitutionnelles, d'autant plus que, même en se tenant dans ces limites, on rencontrera déjà une grande résistance parmi le peuple.

On a soulevé la question de savoir si, par la disposition indiquée ci-dessus, l'enseignement religieux est, oui ou non, formellement exclu des écoles publiques! A notre avis, on doit répondre négativement à cette question. L'art. 27 ne l'aborde pas; elle est laissée à la liberté des Cantons.

En revanche, l'art. 49 de la Constitution statue qu'aucun père de famille ne peut être contraint de faire suivre à son enfant un enseignement religieux, et par cette disposition spéciale, d'après les règles générales d'interprétation, on a supprimé la stipulation d'après laquelle l'enseignement général doit être obligatoire. L'enseignement religieux de l'école n'est pas obligatoire; d'après l'art. 49 de la Constitution fédérale, c'est le père qui en décide jusqu'à l'âge de seize ans, et après cet âge, l'enfant lui-même.

Mais si le Canton veut prêter pour l'enseignement religieux les locaux ordinaires de ses écoles, ou son personnel enseignant, ou les heures ordinaires de l'école, il en est entièrement libre; les divers Cantons peuvent agir, à cet égard, différemment les uns des autres. Mais, en aucun cas, il n'est permis de contraindre ni le père ni l'enfant à recevoir cet enseignement, ni l'instituteur à le donner. Nous avons encore, dans nos Cantons alpestres, quantité de communes où règne l'*unité de foi religieuse* d'une manière presque absolue. A quoi servirait-il d'y scinder artificiellement l'instruction? Au contraire, dans d'autres Cantons et dans d'autres communes, la population est plutôt mixte au point de vue confessionnel. Dans ce cas, il vaudra mieux exclure entièrement de l'école

civile l'enseignement religieux et le remettre aux confessions elles-mêmes. On a inventé récemment un enseignement religieux non-confessionnel qui doit être le plus beau de tous. Quoique son excellence ne paraisse pas encore évidente à tout le monde, nous laisserions aussi aux Cantons et aux communes la liberté d'en faire l'essai, en réservant toujours le droit des parents de soustraire leurs enfants à ce mode d'enseignement religieux. Tout dépend, dans ces matières, de la personne, du maître qui donne l'enseignement et du mode d'application. Mais si l'on juge bon de séparer entièrement l'instruction ordinaire de l'enseignement religieux, il faut avoir soin de réserver à celui-ci des heures convenables. L'éducation de la jeunesse sera d'autant meilleure qu'on laissera plus de liberté à cet égard, et que, de part et d'autre, on évitera les chicanes avec plus de soin.

G. **Monnaies, poids et mesures.**

Autrefois, on considérait comme un des principaux éléments de la souveraineté, que chaque Etat eût ses mesures et sa monnaie, de même qu'il avait comme attribut de la haute justice le bâton et la potence. Mais l'existence d'un grand nombre de petites souverainetés était précisément, dans ces domaines, extrêmement incommode pour le commerce. En 1835 déjà, on réussit à conclure un concordat entre douze Cantons, en vue d'une organisation commune des poids et mesures basée sur le système métrique, ce qui prouve que les populations désiraient ardemment l'unification; mais, dans l'application, on s'accommoda un peu aux usages existants. Ce concordat fut indiqué, dans la Constitution fédérale de 1848, comme base d'une nouvelle organisation qui devait faire loi pour toute la Suisse.

En attendant, on demandait avec toujours plus d'instance l'unification monétaire suisse; aussi la Constitu-

tion fédérale de 1848 remit-elle à la Confédération l'exercice de tous les droits compris dans la régale des monnaies, et stipula-t-elle que les Cantons cesseraient de battre monnaie, le numéraire devant être désormais frappé par la Confédération seule. La législation fédérale devait fixer le pied monétaire, et toutes les anciennes monnaies devaient être fondues. Le landammann Waller, d'Argovie, prononça alors au Conseil national un discours très applaudi, tout pénétré de poésie, dans lequel il décrivait le cortége du lion, de l'ours, du bouc, du taureau d'Uri, de l'aigle de Genève, de saint Fridolin, des clefs d'Unterwald et *tutti quanti,* se rendant, en compagnie de la petite croix de Schwytz, au creuset d'où celle-ci ressortait seule agrandie et transformée en croix fédérale.

La base du système métrique étant déjà adoptée, la Confédération se décida aussi pour l'adoption du pied monétaire français. Dans la suite, et par la conclusion de la convention monétaire dite latine, toute l'Europe méridionale et occidentale s'est rattachée à ce système, ensorte que l'unité monétaire nationale s'efface un peu derrière cette unification internationale.

Après cela, on désira laisser tomber les différences qu'on avait encore maintenues dans l'organisation des poids et mesures, et se rattacher entièrement au système métrique des mesures tel qu'il avait été perfectionné en France surtout, et tel qu'il a été admis dès lors par tous les pays environnants. C'est ce qu'on a fait moyennant une légère modification de la Constitution fédérale qui charge maintenant également la Confédération de déterminer le système des poids et mesures, puis, par la loi fédérale du 3 juillet 1875, basée sur cette stipulation.

Nous avons donc actuellement l'unité des poids et mesures dans toute la Suisse, ce dont tout le monde est satisfait. Quant aux monnaies, c'est la Confédération qui pourvoit à peu près seule à l'exécution des lois; en

revanche, en ce qui concerne les poids et mesures, l'application de la loi est laissée aux Cantons sous la surveillance de la Confédération.

De nos jours, l'unité monétaire a été menacée par les grands changements survenus dans la valeur relative de l'or et de l'argent, par suite de la découverte des gisements d'or en Californie et ailleurs. On s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux adopter pour toute l'organisation monétaire l'étalon d'or moins variable. La question est encore débattue, et peut facilement amener un nouveau changement dans le pied monétaire.

La Constitution de 1874 a encore fait rentrer une autre question de même nature dans le domaine de la législation fédérale; nous voulons parler des *billets de banque*. Nous possédons en Suisse un très grand nombre de banques qui émettent des billets. Il en est résulté, pour le commerce, des conséquences analogues à celles que produisaient les monnaies diverses des Cantons. Aussi demandait-on l'unification; toutefois, dès le début, la majorité a été d'avis que, dans ce domaine, il valait mieux conserver la liberté de mouvement, et, en général, ne pas vouloir l'échanger contre le monopole de l'Etat ou de la Confédération. On a donc introduit dans la Constitution de 1874 l'art. 39, qui statue :

Art. 39. « La Confédération a le droit de décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Elle ne peut cependant créer aucun monopole pour l'émission des billets de banque, ni décréter l'acceptation obligatoire de ces billets. »

Lorsque la Confédération a essayé de régler la question des billets de banque par voie législative, la votation populaire a repoussé son projet, essentiellement sous l'influence d'un courant socialiste. Il n'y a aucun mal à ce que la question mûrisse un peu dans le peuple avant que

l'on procède à une nouvelle tentative de la régler par une loi. En attendant, cette décision a eu pour résultat d'engager les plus grandes banques d'émission de la Suisse à conclure un concordat pour retirer réciproquement leurs billets sans frais, et par là il a été satisfait au besoin pratique le plus urgent.

L'assemblée fédérale s'est opposée, avec raison, à une tentative de Zurich de créer un monopole cantonal pour l'émission des billets de banque. On peut arriver au même but en frappant de fortes impositions l'émission des billets; sur cette question, il reste encore à décider par les autorités fédérales.

H. Législation sur le droit.

Jusqu'à nos jours, la Confédération n'a eu aucune part dans l'organisation de notre droit; ce domaine était entièrement laissé aux Cantons. La seule stipulation de l'alliance qui appartînt plutôt au droit public statuait que les Cantons devaient, en cas de différends, s'abstenir de voies de fait et requérir justice. La Confédération laissait au bon plaisir des Cantons le soin d'organiser, comme ils le trouvaient bon, leur législation et leur justice, soit à l'intérieur, soit dans les rapports avec le dehors. Les Cantons réglèrent entre eux quantité de questions par voie de concordats, particulièrement des questions de juridiction; car, le juge une fois fixé, la loi était donnée par là-même; en effet, l'on partait de l'idée qu'il fallait que le juge appliquât la loi de son Canton, en tant que celle-ci ne statuait pas ou n'autorisait pas elle-même des exceptions.

A partir de l'année 1848, la Confédération a commencé à intervenir dans l'organisation du droit. Il y eut d'abord quelques arrangements à prendre en vue de la justice fédérale nouvellement instituée. Le Tribunal fédéral fut doté d'une organisation de procédure civile, d'un code pénal fédéral et d'une organisation de procédure pénale

fédérale pour sa compétence pénale. Il fallut aussi ordonner quelque chose pour les cas de violation des lois fiscales et de police fédérales (loi fédérale du 23 juillet 1849). Il parut de même convenable d'instituer, pour le domaine militaire, à côté de la loi de procédure qui datait déjà de 1830 et qu'il fallait réviser, un code pénal militaire général; l'uniformité introduite en 1848 dans une large mesure dans le militaire l'exigeait. Toutefois, dans cette première intervention de la Confédération dans l'organisation du droit, elle s'en tint encore, dans les deux sens, aux domaines qui lui appartiennent en propre, et le droit de libre disposition des Cantons n'en fut pas grandement altéré; on laissa, par exemple, au jugement des tribunaux cantonaux militaires, les délits commis au service militaire cantonal.

La première intervention de la Confédération dans le domaine du droit, qui dépassât à proprement parler la sphère de son pouvoir, fut la promulgation de la loi fédérale relative à l'obligation de céder des droits privés, du 1er mai 1850. Nous avons déjà indiqué, dans le chapitre sur le Tribunal fédéral, comment on en vint à édicter cette loi et l'organisation judiciaire fédérale qui y correspond, en faveur des chemins de fer. Dans la suite, les droits de souveraineté de la Confédération en matière de chemins de fer s'étendirent toujours davantage, jusqu'au moment où la Constitution fédérale de 1874 (art. 26) déclara formellement que la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer est du domaine de la Confédération; alors on édicta encore, en matière de chemins de fer, toute une série de lois fédérales intervenant dans l'organisation du droit civil: ainsi, la nouvelle loi sur les chemins de fer, du 23 décembre 1872; puis, la loi concernant les hypothèques et la liquidation forcée des chemins de fer, du 24 juin 1874; la loi concernant les questions de droit relatives aux voies de raccordement entre

le réseau des chemins de fer et des établissements industriels, du 19 décembre 1874; la loi sur les transports par chemins de fer, et enfin, la loi sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles, du 1er juillet 1875. On voit aisément par ces titres que la Confédération, en édictant ces lois, a dû s'immiscer dans les matières les plus diverses du droit civil.

Nous avons déjà exposé plus haut comment la Confédération en est venue à s'immiscer dans les questions de droit matrimonial, d'abord en ce qui concernait les mariages mixtes seulement, puis dans la question des mariages en général, ainsi que dans d'autres matières qui s'y rattachent. légitimation d'enfants naturels, position juridique des enfants nés de mariages non-valables, etc.

Enfin, dans la loi sur les fabriques, du 23 mars 1877, on a établi, quant à la responsabilité, des principes qui appartiennent au droit civil.

On voit combien l'extension des compétences fédérales, en général, empiète sur le droit. En outre, depuis 1848, la Confédération s'était en quelque sorte constituée le protecteur particulier des citoyens établis; les nombreux différends surgissant entre les deux souverainetés légitimes de ces derniers, la souveraineté du Canton d'origine et celle du Canton du domicile, avaient fait sentir toujours davantage le besoin d'une organisation juridique générale plus fixe.

En ce qui concerne le dernier point, on pouvait le faire d'une manière assez simple, car il suffisait d'organiser les questions de juridiction, puisque, le juge étant donné, la loi était donnée par cela même; mais des personnes peu versées dans ces matières trouvèrent encore beaucoup plus simple de supprimer toutes les diversités en matière juridique, en chargeant la Confédération d'instituer un code civil et un code pénal pour toute la Suisse, avec

les lois de procédure qui s'y rattachent. Le cri : *Un seul droit!* associé au cri : *Une armée!* trouva quelque écho dans les masses. Il l'emporta d'abord, mais le rejet du premier projet de révision, en 1872, fit comprendre la nécessité de compter avec les circonstances existantes.

La Suisse romande surtout ne voulait pas entendre parler de l'unification du droit et de l'extension de l'action de la Confédération dans ce domaine; elle craignait d'être lésée dans ses intérêts particuliers les plus légitimes. On ne peut nier que ces appréhensions ne fussent en partie fondées. Le droit repose, en définitive, sur la coutume et les mœurs, et ne peut pas être imposé arbitrairement de haut en bas. Les mœurs et les idées de la Suisse romande et de la Suisse allemande diffèrent sur bien des points. Il y a des domaines où les différences ne sont pas grandes et où une entente rencontrera peu de difficultés; mais il en est d'autres où l'accord ne pourrait se produire qu'ensuite d'un ordre suprême, et, dans ces cas-là, l'avantage du but à atteindre ne compensant pas le préjudice du moyen employé, il vaut certainement mieux laisser à la nationalité qui est en minorité sa liberté et son caractère particulier.

L'oppression la plus douloureuse est celle qui porte atteinte à notre langue, à notre religion et à notre droit. Elle doit être inconnue dans un pays libre. Que ceux qui ont le même droit s'unissent; que ceux qui ont un droit différent leur tendent la main pour s'unir à eux autant qu'ils le peuvent; mais vouloir imposer formellement et par la force à une partie de la Suisse un droit dont elle ne veut pas, serait contraire à toute idée raisonnable. En pratique, le mot : *Un* droit ! ne se traduit que par l'oppression du droit de la minorité.

Dans la situation où l'on se trouvait alors, on décida d'entrer dans la seule voie raisonnable, celle d'une libre entente des principaux partis en présence; en un mot, on

conclut un *compromis* qui fit que le nouveau projet de Constitution fut adopté. Ce compromis se trouve dans l'art. 64 qui statue :

« La législation :

Sur la capacité civile:

Sur toutes les matières du droit se rapportant au commerce et aux transactions mobilières (droit des obligations, y compris le droit commercial et le droit de change);

Sur la propriété littéraire et artistique:

Sur la poursuite pour dettes et la faillite, est du ressort de la Confédération.

L'administration de la justice reste aux Cantons, sous réserve des attributions du Tribunal fédéral. »

On voit par là que le droit pénal et la procédure ont été laissés à la souveraineté des Cantons, ainsi que la procédure civile, sous réserve des compétences du Tribunal fédéral en ces matières; qu'en revanche, on a réparti entre les deux souverainetés l'organisation du droit civil, de telle sorte que, pour résumer la question en deux mots, on a attribué à la législation fédérale les questions de droit plus mobiles et plus fluides qui s'étendent facilement à de plus grands domaines, tandis qu'on a laissé aux Cantons les matières plus stables, surtout le droit des biens et le droit de succession.

Malheureusement, ce compromis a bien vite subi un échec, qui peut compromettre l'avenir en ces matières. D'une part, comme nous l'avons déjà vu, la compétence du Tribunal fédéral en matière civile a été instituée de telle sorte que l'administration de la justice des Cantons en est très lésée; d'autre part, quoique le droit matrimonial, dans son sens le plus étendu, ne se trouvât pas dans les matières attribuées par l'art. 64 à la Confédération, il a été, par une interprétation subtile de l'art. 54, englobé dans les compétences fédérales, et on a formellement

proclamé à cette occasion que le compromis n'avait pas pour la majorité force de loi. Ce procédé ne pouvait manquer d'éveiller des sentiments pénibles dans le camp de la minorité, et une grande partie de l'aigreur qui s'est dès lors manifestée dans plusieurs parties du pays peut être attribuée à ce fait. Aussi faudra-t-il user de beaucoup de prudence et de précaution pour pouvoir mettre en vigueur les lois fédérales prévues dans l'art. 64.

Pour notre part, nous estimons que l'unification du droit est une chose très avantageuse, en tant qu'elle repose sur une nécessité pratique réelle et qu'elle procède d'une entente volontaire. Mais si elle ne repose que sur la théorie purement systèmatique, et si l'on prétend l'imposer par la force à de grandes parties du pays, alors il nous semble qu'elle ne vaut pas le prix qu'il faudrait la payer. Avec un peu de patience, on ira dans ce domaine certainement beaucoup plus loin qu'en y mettant trop de précipitation. Il faut que le besoin de cette réforme existe dans le peuple et non pas seulement dans quelques groupes de juristes de partis. Le besoin d'institutions juridiques uniformes, même au-delà du territoire national, existe incontestablement dans le monde commercial. Qu'on les crée donc là où les idées sont mûres, et sans trop s'inquiéter d'un système. Celui-ci se présentera de lui-même quand son heure sera venue.

J. **Mesures sanitaires.**

Ce domaine appartient, en général, aux Cantons, et l'on ne peut douter que la police sanitaire ne s'exerce mieux dans des cercles plus petits. Toutefois, déjà après 1830, lorsque le choléra fit son apparition aux frontières de la Suisse, la nécessité de mesures communes se fit sentir; il en fut de même lorsque éclatèrent des épizooties. On chercha à s'en garantir par des concordats; mais on n'atteindra complétement le but qu'on se propose, que si

l'on peut étendre les mesures adoptées à tous les territoires fermés. Aussi, en 1848, fut-on amené à insérer dans la Constitution fédérale une stipulation statuant que les autorités fédérales peuvent prendre des mesures de police sanitaire, lorsque des épidémies et des épizooties offrent un danger général.

Mais lorsque la peste bovine éclata, elle rendit nécessaire une intervention vigoureuse, et l'on éprouva le besoin de règlements formels et d'une police mieux organisée contre les épizooties en général.

Dès lors, on rédigea de la manière suivante l'art. 69 de la Constitution fédérale de 1874 :

« La législation concernant les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties qui offrent un danger général, est du domaine de la Confédération. »

C'est sur cet article que sont basées les stipulations législatives fédérales nécessaires édictées en vue des épizooties; il semble que, dès lors, l'état sanitaire du bétail est entré dans une phase meilleure; on a pu restreindre les maux causés, par exemple, par la surlangue et la claudication qui autrefois exerçaient chaque année de grands ravages.

K. Protection des animaux utiles.

Cette compétence n'a été attribuée à la Confédération qu'en 1874. L'art. 25 statue :

« La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture. »

Les motifs qui ont donné naissance à cette stipulation ont quelque rapport avec ceux du sujet précédent. On trouvait, en effet, que les mesures protectrices qui n'embrassaient pas un territoire un peu vaste, demeuraient,

pour ainsi dire, inefficaces, et qu'il fallait donner à la Confédération même la compétence nécessaire pour qu'elle pût prêter la main à des règlements internationaux sur ces matières. La chose est évidente. Si l'on veut, par exemple, garantir au saumon une certaine protection dans le Rhin et ses affluents, il ne suffit pas qu'un Canton isolé lui accorde un refuge sur son territoire; le but ne pourra être atteint que si tous les Etats riverains du Rhin adoptent une mesure semblable. Il en serait de même à l'égard d'un lac commun à plusieurs Etats, par exemple, le lac Léman, si un Etat prenait des mesures protectrices, tandis qu'un autre en exploiterait les eaux sans égard pour son voisin. Si l'Etat protecteur ne doit pas supporter la perte totale, il est nécessaire de conclure une convention en vue d'une conduite commune; et à l'intérieur d'un même pays, le moyen le plus sûr d'atteindre ce but est l'institution d'une loi commune. L'intervention de la Confédération pour la protection de nos poissons, recherchés pour la plupart et représentant un capital national considérable, est donc parfaitement légitime. Dès lors, on a promulgué une loi fédérale à ce sujet (18 septembre 1875).

Quant au gibier, on n'est pas, en général, en Suisse, particulièrement zélé pour l'entourer d'une clôture; les tentatives de quelques amateurs de chasse pour entraîner la Confédération à réglementer cette question dans toute son étendue, et d'une manière qui répondît à leur passion pour la chasse, ont été à bon droit écartées par la Confédération. La loi fédérale du 17 septembre 1875 dépasse peut-être même sur ce point les intentions de la Constitution fédérale. Cette dernière avait en vue, comme son texte l'indique, essentiellement la conservation du gros gibier, et tout spécialement du gros gibier particulier à nos Alpes, savoir les chamois, et aussi les bouquetins qu'il faut d'abord retransplanter chez nous, une chasse effrénée

les ayant fait disparaître. Depuis que l'on a inventé les fusils à répétition, les chamois auraient eu le même sort. On était unanime à désirer de protéger ce bel animal; mais les mesures prises par les Cantons ne s'accordaient pas suffisamment. Par suite du règlement uniforme adopté par la Confédération, on peut déjà constater une multiplication réjouissante de ce noble gibier, qui ne peut nuire à personne.

Enfin, les oiseaux, l'élément de la poésie dans l'économie de la nature, et en même temps les auxiliaires les plus assidus de l'agriculture dans la destruction des insectes nuisibles, sont exposés, dans leurs grandes migrations au printemps et en automne, à une guerre d'extermination de la part d'hommes avides de s'en nourrir. Les habitants des pays du midi, en particulier, y compris nos Tessinois, sont leurs ennemis les plus acharnés. Il ne sert pas à grand'chose qu'un seul Canton entreprenne de les protéger; il ne ferait que fournir aux autres un plus riche butin. On peut se demander même ce qu'obtiendra notre petit pays par ses mesures protectrices, s'il n'est pas appuyé d'une manière analogue par les grands pays qui l'entourent. Toutefois, il faut qu'il y en ait un qui donne l'exemple, et, dans tous les cas, les mesures prises pour la protection des animaux utiles et des aimables chantres des bois font honneur aux sentiments d'humanité de notre peuple. La loi fédérale qui s'y rapporte est comprise dans celle qui concerne la chasse, du 17 septembre 1875.

Nous voici arrivé au terme de notre examen des matières qui sont de la compétence de la Confédération; si nous jetons un coup d'œil sur l'ensemble, nous voyons que ces compétences se sont étendues à un nombre considérable de matières. Dans plusieurs de ces domaines elles ne sont pas très grandes; en revanche, la Confédé-

ration en a accaparé d'autres presque en entier : par exemple, la politique extérieure, le militaire et les péages. Nous ne nommons pas ici les postes, parce qu'elles n'appartiennent pas aux fonctions proprement politiques. Le rapport intime de ces trois domaines est évident. Le militaire est, il est vrai, un objet qui peut se diviser; il est aussi nécessaire à l'intérieur, pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité, qu'à l'extérieur; c'est là ce qui en rend l'organisation si difficile et occasionne les nombreux tâtonnements dans les organisations qui s'y rapportent. La complète centralisation du militaire poursuivie par un grand nombre ne pourrait que multiplier les difficultés. Dans la suite, cette matière réclamera un examen général et non un examen technique seulement.

Nous n'avons pas besoin de faire une revue spéciale des domaines qui sont de la compétence cantonale, puisqu'ils embrassent, en général, le reste des compétences politiques. Les Cantons conservent, en effet, les grands domaines de la justice et de la police, de l'éducation et des cultes, des travaux publics, de l'organisation communale et de l'impôt, de l'assistance des pauvres et des malades, avec la législation qui s'y rapporte; ils sont d'ailleurs libres de choisir à leur gré, en dehors du vaste domaine des intérêts sociaux, d'autres objets d'activité, ce qu'ils font, en effet, puisqu'ils dirigent : ceux-ci, des institutions d'assurances; ceux-là, des affaires de banques; des troisièmes, des établissements industriels, et jusqu'à des distilleries d'eau-de-vie, etc.

En général il n'y a pas de grandes divergences de vues au sujet de la répartition du travail et du pouvoir entre la Confédération et les Cantons. En revanche, on entend souvent dans les Cantons une autre plainte sur l'incertitude du domaine de leur compétence et de leur propriété, ensuite de nombreux empiétements du pouvoir fédéral et d'une protection insuffisante contre les accaparements de

celui-ci. Le fait ne peut guère être contesté et il est regrettable, non pas tant pour certains cas particuliers que pour l'insécurité du droit qui en résulte. Ce que l'on désire, c'est une délimitation plus précise des compétences de la Confédération.

Il ne serait pas très facile de faire droit à cette demande, car le mal réside, en quelque sorte, dans notre système de répartition des compétences. Comme nous l'avons dit déjà plus haut, nous nous sommes un peu écartés du mode de répartition usité en Amérique, et nous n'avons pas distingué d'une manière assez tranchée, dans les domaines particuliers, les deux organismes fédéral et cantonal; nous les avons même, avec intention, laissés enchevêtrés l'un dans l'autre, et nous avons poursuivi en principe une certaine coopération de la Confédération et des Cantons dans les fonctions politiques particulières. Mais ce fait amène nécessairement un plus grand nombre de frottements, et par là-même des conflits. Sans doute, le nombre de ceux-ci diminuerait, si chacune des parties respectait bien consciencieusement les bornes de son pouvoir, et, dans le doute, se tenait en deçà de ses propres limites au lieu d'empiéter sur le domaine de l'autre. Mais la disposition de notre époque est plutôt inverse. L'on entend dire : « Quand nous n'avons pas la compétence, nous la prenons! » Des propos de ce genre ont créé dans le peuple l'opinion qu'il est beaucoup plus avantageux d'avoir pour soi la majorité des Conseils que la Constitution fédérale, et ont accru avec excès l'idée de l'omnipotence de l'Assemblée fédérale. C'est là un mal auquel l'avenir apportera quelque remède, nous n'en avons pas le moindre doute. Dans les républiques de l'antiquité, on eut aussi recours à certaines institutions pour protéger d'une façon spéciale la Constitution. L'Ephorat à Sparte en fournit un exemple. En Amérique, c'est le Tribunal fédéral qui décide indirectement de ces conflits. Chez nous, un procédé

semblable serait choquant, parce que le Tribunal fédéral serait en quelque sorte placé au-dessus de l'Assemblée fédérale; l'on peut d'ailleurs se demander si, en pratique, la chose pourrait réussir, vu le mode actuel d'élection du Tribunal fédéral. A notre avis, si l'on voulait donner à cette idée une expression réellement pratique, il faudrait, au contraire. éviter la création d'une autorité permanente, et élire un organe qui, une fois le cas particulier tranché, disparaîtrait immédiatement, analogue à celui des tribunaux d'arbitres que nous avons proposés plus haut pour trancher les différends confessionnels.

Cette question d'une restriction efficace de la tendance de l'Assemblée fédérale aux empiétements est souvent soulevée. Quelques-uns cherchent à la résoudre par un emploi plus réglé du referendum. C'est ainsi que le Grand Conseil du Canton de Vaud a décidé d'examiner chaque fois, à ce point de vue spécialement, les décisions de l'Asssemblée fédérale et d'organiser le referendum contre les empiétements qu'elle pourrait se permettre.

On ne peut attendre une amélioration efficace de cet état de choses que d'un changement intérieur. On comprendra, à la longue, que la doctrine qui proclame que la force et le droit sont une seule et même chose, que celui qui possède la force peut l'employer à son gré, doctrine qui prévaut dans les grands Etats européens, est insoutenable; et un temps viendra où l'on rendra hommage au droit, et où l'on craindra autant de toucher au domaine d'autrui que l'on aime aujourd'hui à empiéter sur ce domaine. Il n'y a que cette *volonté meilleure* qui puisse garantir la sécurité du droit; les moyens formels de garantie ne sont, en fin de compte, que des expédients, quoique, comme tels, on ne puisse en méconnaître la valeur. Mais nous estimons toujours que l'essentiel, c'est d'inspirer au peuple et aux autorités un autre esprit, l'esprit de respect du droit d'autrui. Si cet esprit existait, l'on pour-

rait aisément s'entendre sur telle ou telle institution commune, devant laquelle on recule d'effroi, parce que l'on peut craindre qu'après avoir offert le doigt, on ne perde la main et le bras.

Jetons maintenant encore un coup d'œil sur les organes qui doivent exercer les compétences fédérales.

CHAPITRE XII

Fonctionnaires fédéraux.

Nous avons exposé, dans la première partie de notre ouvrage, la position des fonctionnaires dans l'Etat, particulièrement celle des fonctionnaires républicains, et indiqué en détail leurs droits et leurs devoirs, parce qu'ils jouent un rôle prépondérant dans l'Etat moderne; nous avons spécialement fait ressortir comment, en opposition à l'Etat patrimonial du moyen-âge, s'est développée la bureaucratie de l'Etat moderne, soit par suite des tentatives de centralisation, soit pour pousser celles-ci plus loin encore. Nous renvoyons à ce que nous en avons dit ailleurs, et nous nous bornons ici à certaines questions particulières aux fonctionnaires de la Confédération.

Pendant toute la période de l'ancienne Confédération, c'est-à-dire pendant cinq cents ans environ, la Suisse n'a pas eu un seul fonctionnaire fédéral. Le fait paraît incroyable à notre époque, et pourtant il est littéralement vrai. Nous en avons donné plus haut l'explication; elle réside dans les rapports qui existaient entre la direction de la Confédération et celle du Canton directeur. La première fonction fédérale indépendante, créée sous le Pacte de 1815, fut la Chancellerie fédérale. Mais, avec la Constitution de 1848, le monde des fonctionnaires fédéraux surgit à foison et se multiplia, dès ce moment, avec une grande intensité. La Constitution de 1874 ne fit qu'en

accroître le nombre dans une très forte proportion, et. comme toujours, le budget s'accrut dans la même mesure; nous avons déjà exposé la raison dans la première partie de notre ouvrage.

L'organisation fédérale tout entière a pour effet de tenir les fonctionnaires fédéraux éloignés du peuple. Aussi ont-ils la tendance naturelle de tous les employés à revêtir l'esprit de la bureaucratie encore à un plus haut degré: c'est un fait connu de toutes parts, que le naturel bureaucratique se fait sentir chez les fonctionnaires fédéraux d'une manière plus accentuée. Il n'est pas facile d'y obvier, car les causes de ce phénomène sont beaucoup moins dans les personnes que dans les institutions. L'Amérique du Nord a su s'y soustraire, mais par un moyen qui est encore pire que le mal. En effet, aux Etats-Unis, à chaque présidence nouvelle, on change tous les fonctionnaires. Mais ce changement fait que l'on n'obtient jamais de fonctionnaires expérimentés, et que l'on passe de commençants à commençants; le service en souffre, et, ce qui est pire, les fonctionnaires qui sont au gouvernail croient devoir profiter de l'occasion bien courte qui leur est offerte pour assurer leur avenir d'une manière ou d'une autre. On s'efforce actuellement, en Amérique, d'obvier à ces inconvénients, mais il ne faut pas se dissimuler que si l'on y réussit, on échangera le mal existant contre la bureaucratie. A notre avis, les institutions indiquées pour la république fédérative sont celles qui unissent un changement fréquent dans la direction politique à une certaine stabilité dans l'administration.

Dans l'Amérique du Nord, la Confédération a un territoire fédéral spécial (Washington), où elle est l'unique souverain. En Suisse, il n'en est rien; la Confédération y est établie sur le territoire des Cantons. Le siége fédéral est au chef-lieu du plus puissant des Cantons. Ce fait a rendu nécessaire la création de certaines institutions destinées

à assurer au moins l'indépendance des autorités fédérales supérieures. Dans ce dessein, on a eu recours à ce qu'on appelle l'*exterritorialité*, institution qui d'ailleurs n'est usitée que dans les relations internationales. Les membres du Conseil fédéral et ceux de la chancellerie sont envisagés, à Berne, comme s'ils se trouvaient encore chez eux hors de ce Canton *(ex terra);* ils ne sont pas sous juridiction bernoise, mais ils doivent être traduits devant le juge de leur Canton d'origine et de leur dernier domicile dans ce Canton: en général, ils ne sont sous la souveraineté bernoise, ni pour la police, ni pour les impôts, ni sous d'autres rapports.

On a agi conséquemment en donnant la même position au Tribunal fédéral et à ses greffiers.

Toutefois, l'on n'a pas étendu le principe de l'exterritorialité à d'autres autorités, ni à d'autres employés fédéraux; nous parlerons des envoyés dans la troisième partie de notre ouvrage.

L'Assemblée fédérale n'a pas besoin de l'exterritorialité, puisque ses membres ne renoncent pas à leur domicile ordinaire dans leur Canton. En revanche, ils ont leur juridiction spéciale dans le Tribunal fédéral pour les délits et les crimes qu'ils auraient commis dans leur position officielle.

Il fallait donner aux fonctionnaires la garantie que, pour les actes de leur emploi, dirigés peut-être contre le Canton de leur domicile, ils ne pourraient pas être traduits devant le juge criminel de ce Canton; d'autre part, il était nécessaire que leur responsabilité civile et pénale envers l'Etat et envers chaque citoyen fût positivement établie. Dans ce dessein, l'Assemblée fédérale, en exécution de l'art. 117 de la Constitution fédérale, a promulgué, déjà le 9 décembre 1850, une loi fédérale sur la responsabilité des fonctionnaires et des employés fédéraux, reposant sur le principe que tout fonctionnaire fédéral

peut être cité devant le juge civil par tout citoyen suisse qui s'estime lésé par lui.

Le code pénal fédéral renferme aussi des stipulations qui visent et menacent les crimes et délits des fonctionnaires fédéraux.

En revanche, on a aussi, cela va de soi, créé en faveur des fonctionnaires certains moyens de défense contre d'injustes attaques. Nous examinerons brièvement les principes de cette loi très importante au point de vue politique.

1. Les accusations contre des membres du Conseil national et du Conseil des Etats, au sujet de crimes et de délits qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être portées devant l'Assemblée fédérale, et la poursuite juridique ne peut avoir lieu que sur une décision de cette dernière.

2. Il en est de même quand des autorités et des fonctionnaires nommés par l'Assemblée fédérale (Conseil fédéral, Tribunal fédéral, etc.), sont accusés d'actes analogues. Dans des cas semblables, dès que l'Assemblée fédérale, après avoir fourni à l'inculpé l'occasion de se défendre, a examiné la question, elle décide : *a)* ou de ne pas donner suite à la plainte; *b)* ou d'abolir l'arrêté qui fait l'objet de la plainte; *c)* ou d'adresser un avertissement au fonctionnaire coupable, ou de dresser une accusation au civil ou au criminel. Cette dernière doit être adressée au Tribunal fédéral. Mais si la partie demanderesse, après rejet de sa plainte par l'Assemblée fédérale, veut continuer le procès au civil devant le Tribunal fédéral, elle en a le droit; elle l'introduit alors contre la Confédération, qui remplace ces fonctionnaires.

3. Si la plainte est dirigée contre un fonctionnaire nommé par le Conseil fédéral ou le Tribunal fédéral, ces autorités sont compétentes, en cas de délits disciplinaires, pour prononcer la répréhension, une amende jusqu'à 50

francs, la suspension, le congé. Mais s'il s'agit de crimes ou de délits graves de la part d'un employé, ou d'une plainte civile pour négligence dans l'exercice de ses fonctions, la plainte doit être d'abord adressée au Conseil fédéral, qui renvoie le cas au Tribunal fédéral ou écarte la plainte. Dans le dernier cas, le demandeur peut présenter une plainte à l'Assemblée fédérale. Si celle-ci l'écarte de même, il peut encore traduire ce fonctionnaire devant le juge civil, après avoir fourni, pour les frais qui en résulteront, une caution à déterminer par le Tribunal fédéral. On a fixé des délais plus courts (un an) pour la prescription des plaintes au civil.

Nous croyons pouvoir passer sous silence les principes matériels de responsabilité, et nous nous bornons à dire que la plainte au civil, en dommages et intérêts, suppose d'abord, de la part du fonctionnaire, une action contraire au droit ou un manquement au devoir dans l'exercice de ses fonctions, ainsi qu'une violation de la Constitution fédérale, des lois fédérales ou des règlements, et secondement un dommage positif qui en serait résulté.

Il est pourvu aux emplois fédéraux ensuite de publication des places, afin que tout citoyen ait un libre accès à tous les emplois. Il n'y a que les places des trois pouvoirs les plus élevés pour lesquelles on ne fasse pas de publications. Le Conseil fédéral fait, à très peu d'exceptions près, toutes les nominations des fonctionnaires fédéraux, en prenant ce mot dans le sens le plus étendu, puisque les buralistes des postes, des télégraphes, des péages, etc., en font partie. Le choix du Conseil fédéral est entièrement libre; il n'est pas lié par des considérations d'ancienneté ou par des certificats de capacité. Toutefois, les télégraphistes doivent avoir subi un examen préalable, ainsi que les employés des postes destinés à de grands bureaux. Les fonctionnaires sont tous nommés pour un temps déterminé, ordinairement pour trois ans; mais les

employés ne le sont que pour un temps indéterminé. Le Conseil fédéral peut aussi révoquer, par arrêté motivé, des fonctionnaires nommés pour un temps fixe, pour cause de négligence manifeste de leurs devoirs pendant la durée de leurs fonctions, toutefois, après les avoir entendus.

Les traitements des fonctionnaires fédéraux ont déjà donné lieu à de nombreuses discussions. Dans les Cantons, on est presque partout accoutumé à des traitements modiques; le problème à résoudre était de mettre les traitements des fonctionnaires de la Confédération en harmonie avec ce système, afin que la disproportion ne fût au moins pas trop criante. Il est très choquant de voir, dans les Cantons, un fonctionnaire fédéral tout à fait subalterne rétribué beaucoup plus richement que les membres des autorités supérieures du Canton. D'autre part, on ne peut pas régler les traitements des employés fédéraux au point de vue cantonal seulement, sans quoi l'on verrait surgir, dans le système des traitements fédéraux, les plus grandes inégalités. Il faut donc employer, pour l'échelle des traitements fédéraux, une mesure spéciale uniforme; il arrive, dès lors, naturellement, que pour les traitements des fonctionnaires supérieurs, l'on prend pour mesure la vie des grandes villes dans lesquelles ils doivent vivre, et qu'on arrive par là involontairement au bas de l'échelle à des évaluations beaucoup plus élevées que celles qui sont usitées pour les fonctionnaires cantonaux. Ces deux modes différents de traitements dans les deux corps politiques entraînent beaucoup d'inconvénients. Les traitements élevés des fonctionnaires fédéraux engendrent dans les Cantons le mécontentement et parfois même l'envie, et chez les fonctionnaires fédéraux eux-mêmes souvent un certain orgueil. Les Cantons seront obligés d'élever, bon gré, mal gré, les traitements de leurs fonctionnaires, ceux-ci pouvant en appeler au fait

qu'en général ils doivent travailler d'une manière plus suivie que les fonctionnaires fédéraux, qui sont contrôlés beaucoup moins sévèrement. Le ménage cantonal en coûtera plus cher. Sans doute, le temps amènera un certain équilibre. Mais il sera bon de travailler à diminuer plutôt qu'à multiplier l'état-major des fonctionnaires fédéraux, et surtout d'établir à l'intérieur le moins possible d'emplois fédéraux en dehors du Canton. Le mécontentement du peuple au sujet de la cherté de l'administration fédérale trouve en grande partie sa raison d'être dans ces disproportions étalées sous ses yeux, et l'on comprend que les comparaisons ne sont pas favorables aux fonctionnaires fédéraux.

Il n'y a pas de système de pensions pour les fonctionnaires fédéraux. Les employés des postes ont fondé certaines institutions privées pour les cas de décès. Dans ces cas-là, d'ailleurs, la Confédération accorde, selon les besoins, aux familles de tous les fonctionnaires, mais pour quelques mois seulement, la jouissance du traitement de celui qu'elles ont perdu.

Aucun honneur spécial n'est attaché à l'office du fonctionnaire. En revanche, la Confédération poursuit elle-même les outrages publics ou les calomnies à l'adresse de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral ou des membres de ces autorités, ainsi que des représentants et des commissaires fédéraux, quand l'offense a eu lieu à l'occasion de l'exercice de fonctions officielles ou au sujet de celles-ci; cependant elle ne le fait qu'à la demande de la personne ou de l'autorité offensée. Tous les autres fonctionnaires doivent, en cas d'atteinte à l'honneur, porter plainte personnellement, s'ils le jugent convenable.

Une des faiblesses du système des emplois fédéraux réside dans l'impossibilité d'exercer sur eux un contrôle suffisant. Dans les Cantons, c'est le peuple entier qui

exerce ce contrôle, tandis qu'ici on ne peut créer qu'un contrôle artificiel sur le papier, et d'autant moins efficace que ce sont des fonctionnaires incorporés qui l'exercent. Il en résulte un état de choses très-fâcheux; il se forme entre les fonctionnaires une certaine solidarité qui se tourne facilement contre le peuple, et provoque à son tour des attaques tout aussi fâcheuses de journaux amateurs de scandale; le peuple en devient méfiant et se gâte.

On n'a pas encore pu réussir à trouver un remède efficace à ces inconvénients dans la vie fédérale; aussi, le conseil le plus sage qu'on puisse donner est-il toujours de réduire autant que possible le nombre des fonctionnaires fédéraux, et de s'appuyer sur l'organisme cantonal toutes les fois que la chose peut se faire.

Enfin, nous devons aborder encore une question à laquelle notre double rapport politique donne un caractère spécial : nous voulons parler des relations officielles entre les autorités et les fonctionnaires de la Confédération et des Cantons. Ces relations ont lieu d'ordinaire entre le Conseil fédéral et les Gouvernements cantonaux, qui sont les vrais représentants des deux systèmes politiques; elles se meuvent dans les formes traditionnelles établies déjà par la Diète, et maintenues fidèlement jusqu'à aujourd'hui par les chancelleries de la Confédération et des Cantons. Ces anciennes formes ont toujours un certain avantage, et, sans parler des bons souvenirs qui s'y rattachent, on ne les abandonne pas facilement, parce qu'elles reflètent et maintiennent d'ordinaire fidèlement les positions réciproques, et qu'elles forcent de garder un certain calme dans la discussion.

Mais la loi fédérale sur l'organisation et la marche des affaires du Conseil fédéral statue (art. 20) que les départements du Conseil fédéral sont aussi autorisés à entrer directement en rapport avec les Gouvernements suisses et avec leurs fonctionnaires, en tant que l'expédition de

leurs affaires l'exige. A notre avis, il appartenait et il appartient entièrement aux Gouvernements des Cantons de voir s'ils veulent entrer dans ces relations directes avec des autorités subalternes de la Confédération, ou s'ils veulent y autoriser leurs propres départements ou d'autres fonctionnaires, car il est évident que la Confédération ne peut rien prescrire aux Cantons à cet égard. Si donc un Gouvernement cantonal trouve désirable, pour des motifs quelconques, de ne correspondre qu'avec le Conseil fédéral lui-même, il en a parfaitement le droit.

La prescription de la loi fédérale est en général très avantageuse à une marche expéditive des affaires; aussi est-il désirable que les Cantons l'acceptent. Seulement, il ne faut pas qu'elle serve à troubler et à embrouiller les vraies positions politiques. On se plaint souvent dans les Cantons que certains départements fédéraux ou leurs chancelleries semblent n'être pas très au clair sur les notions les plus élémentaires du droit public fédéral, qu'elles traitent les Gouvernements cantonaux comme une espèce de gouvernements de provinces d'un Etat unitaire, et les départements ou les fonctionnaires subalternes de ceux-là comme leurs propres subordonnés, et qu'elles leur commandent de même. Ce mépris, accompagné souvent du ton fort peu poli de l'exubérante bureaucratie fédérale, ne peut manquer de produire dans les régions cantonales une mauvaise humeur très compréhensible.

Evidemment le Conseil fédéral devrait chercher à y obvier d'une manière sérieuse et sévère, et donner aux fonctionnaires supérieurs des départements en particuliers une certaine éducation de chancellerie, afin qu'il se formât une tradition correcte dans les départements eux-mêmes. Au besoin, les autorités cantonales peuvent y obvier elles-mêmes, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, en rompant jusqu'à nouvel ordre toute relation directe avec les fonctionnaires fédéraux qui se comportent

d'une manière peu convenable, et en s'en tenant uniquement au Conseil fédéral. On peut d'ailleurs espérer qu'avec le temps ces rapports s'amélioreront; le monde des employés fédéraux n'a, comme nous le disions en commençant, ni histoire antérieure, ni tradition : c'est un enfant de l'époque moderne; il faut qu'il fasse comme les individus, qu'il traverse la période des folies, qui ne semble pas être encore entièrement passée pour lui. Mais à mesure qu'il acquerra de l'âge, la tradition se formera, et avec elle le ton et le tact se perfectionneront.

Conclusion.

Un grand nombre d'hommes éminents ont prétendu que chaque Etat représente une idée particulière. Quand un phénomène politique se maintient avec son caractère particulier pendant des siècles, on ne peut guère en douter. Il faut bien qu'une idée intérieure réponde à l'être spécial extérieur qui persiste. De même qu'à la vue du monde extérieur et de sa merveilleuse organisation, nous sommes nécessairement amenés à penser qu'il faut qu'un esprit l'anime, de même la logique nous amène à conclure que chaque Etat doit avoir en lui-même une idée qui lui est particulière, qui lui conserve son indépendance et le dirige, parfois même à son insu.

Il sera toujours difficile à un Etat particulier de reconnaître cette idée et d'en fournir la démonstration objective; on pourra toujours la contester; l'on s'exposerait d'ailleurs aux plus graves erreurs, si l'on voulait découvrir cette idée par la voie de la spéculation abstraite. Par cette voie, l'on n'arrive d'ordinaire, en fin de compte, qu'à de plates généralités. A notre avis, c'est l'*histoire* d'un Etat qui fournit la seule véritable indication pour découvrir cette idée politique directrice, quand on ne considère pas dans cette histoire ce qui varie, mais qu'on s'attache,

au contraire, à ce qui est durable au milieu des vicissitudes des siècles; encore ne faut-il y chercher rien de subtil ni de quintessencié; au contraire, il faut que le résultat puisse être pour chacun reconnaissable, évident, et en quelque sorte tangible.

Cherchons donc, en terminant, à reconnaître l'idée politique qui est particulière à la Suisse. Nous remarquons tout d'abord que nous ne pouvons pas la trouver, comme on a déjà essayé de le faire, dans certaine mission pratique du domaine de la politique, de la religion ou du travail. Ce sont là des devoirs généraux qui incombent à toute l'humanité, et à l'accomplissement desquels, sans doute, chaque Etat doit contribuer conformément à son caractère spécial; le concours qu'il y apportera recevra de son individualité une empreinte spéciale; mais ce n'est pas ce qui constitue le caractère de cette individualité, ce n'en est que l'expression et la conséquence.

Ce qui nous semble être particulier à la Suisse, ce qui se reflète dans notre dénomination politique, c'est notre existence comme *Confédération politique libre (républicaine)*. Cette idée n'appartient en Europe à aucun autre Etat qu'à nous; c'est donc, en effet et en vérité, ce qui constitue notre caractère particulier.

Il n'en a pas toujours été ainsi. A l'époque où est née la Confédération suisse, elle n'était qu'une Confédération entre beaucoup d'autres; les Etats de l'Europe en voyaient fleurir en grand nombre. La Suisse ne peut donc pas prétendre à l'honneur d'avoir inventé cette idée. En revanche, pendant le cours des siècles, elle a été seule à la maintenir et elle en est demeurée l'unique possesseur en Europe. Il en est de même que pour un arbre fruitier qui, au printemps, porte des centaines et des milliers de fleurs; mais celles-ci tombent chaque jour, jusqu'à ce qu'en automne il n'y en a plus qu'une qui représente l'espèce particulière.

L'espèce s'est reproduite au-delà des mers, en Amérique; elle y prospère d'une manière grandiose; elle s'y est développée plus complétement, et ce développement a réagi sur nous. Mais ce fait ne change rien au droit que nous avons de revendiquer cette idée; car nous avons conservé, pendant bientôt six siècles, ce que l'Amérique ne possède que depuis un siècle, et nous pouvons incontestablement prétendre au droit d'aînesse, au nom et au caractère de la plus ancienne Confédération d'Etats libres du monde entier.

Dans l'antiquité, nous avons eu des prédécesseurs sous ce rapport. La Grèce, cet éclatant joyau du monde antique, était organisée de la même manière. La ligue achéenne avait une grande analogie avec nos institutions. Mais cette Confédération n'a été qu'un beau songe patriotique avant de mourir, un phénomène passager bien court qui n'atteignit pas son plein développement, et dont la haute importance politique ne s'est révélée qu'à une postérité bien tardive.

Il n'a été donné jusqu'ici qu'à la Suisse de développer cette idée sous des formes variées, riches et spéciales, pendant une période de plus de cinq cents ans. Nous laissons à l'Amérique du Nord la gloire qui lui appartient. Mais aucun homme exempt de préjugés ne pourra nier que notre droit fédéral, par exemple, tel que nous l'avons exposé dans son développement, n'ait produit des formes et des créations beaucoup plus riches et plus intéressantes que celles que peut offrir l'Amérique; nous pouvons en dire autant du développement de notre vie fédérale, comparée à celle de l'ancienne Grèce. Au fond, celle-ci a oscillé du commencement à la fin entre des hégémonies, — Athènes, Sparte, Thèbes, — sans s'élever jamais à la pleine idée de l'égalité de droits de tous les membres de la Confédération.

Mais, dès l'origine, nous avons été une Confédération d'Etats libres et égaux en droits (autrefois, il est vrai, alliés avec des pays sujets et avec des membres jouissant de moins de droits), et nous le sommes demeurés jusqu'à aujourd'hui, après avoir donné à ces derniers la liberté et l'égalité des droits. Aussi la Suisse peut-elle se vanter d'avoir contribué à la science du droit public d'une manière plus large et plus riche qu'aucun autre Etat fédératif, et même que beaucoup de grands Etats de l'Europe; peut-être même le temps viendra-t-il où les hommes du métier trouveront ces créations aussi dignes d'admiration que les formations particulières de la nature extérieure de notre pays.

Dès son origine aussi, la Suisse a été une Confédération politique. Ailleurs, des Etats indépendants se sont réunis pour en former une; mais, chose remarquable, la Suisse est née telle; car les trois Länder n'arrivèrent à la conscience de leur distinction politique que par leur association : ils ne formaient pas auparavant des Etats indépendants. Les Cantons naquirent donc au même moment que la Confédération; aussi l'ancienne discussion sur le droit d'aînesse entre les Cantons et la Confédération n'avait-elle pas de sens. Le sentiment d'intime union de la Confédération et des Cantons s'est toujours conservé d'une manière instinctive chez les Suisses. Les deux qualités de citoyen d'un Canton et de Confédéré ne sont pas seulement mêlées dans notre organisme extérieur, mais elles le sont encore dans notre sentiment, tellement que nous ne pouvons pas les séparer; nous ne pouvons pas nous les représenter exactement l'une sans l'autre. Nous avons là la meilleure preuve que l'idée de Confédération est notre propriété la plus intime. Ce fait s'est manifesté de la manière la plus évidente dans la différence de tendance des deux Sonderbunds dans l'Amérique du Nord et en Suisse. Le Sonderbund des Etats-Unis se proposait une séparation

politique durable du Sud d'avec le Nord; cette pensée a été complétement étrangère au Sonderbund suisse; il voulait modifier l'organisation de la Confédération à son profit, mais nul ne pensa jamais à une séparation d'avec la Confédération.

L'on peut presque voir une dispensation providentielle dans le fait que cette idée de Confédération s'est développée d'une manière remarquable, malgré toutes les difficultés et tous les dangers; qu'elle a, au travers de chaque crise intérieure ou extérieure, ajouté un anneau de plus à la chaîne qui la compose et qu'elle a grandi, à partir du petit germe des trois Länder, jusqu'à compter maintenant vingt-deux Cantons, dont les habitants se chiffrent déjà par millions, et à embrasser trois nationalités différentes. Tous les Etats environnants, l'Autriche, l'empire d'Allemagne, la Bourgogne, la Savoie, Milan, se sont efforcés d'étouffer la petite Confédération; mais elle est ressortie de toutes ces luttes plus forte et plus grande. Chose remarquable, les crises intérieures elles-mêmes, de Stanz à la Restauration de 1815, ont produit exactement le même effet: elles ont toujours créé de nouveaux membres et toujours affermi le principe de la Confédération. Aussi peut-on réellement dire qu'au milieu des vicissitudes les plus diverses, son germe durable est demeuré toujours le même. A un seul moment de notre histoire, à l'époque de la République helvétique, alors que nous subissions une influence extérieure, cette idée s'est éclipsée à nos yeux; mais il en résulta une confusion générale, et dès que nous revînmes à notre idée nationale, la tranquillité et le contentement reparurent aussitôt.

Mais cette idée n'est pas seulement pour nous un souvenir historique, c'est encore sur elle que repose d'une manière toute particulière la nationalité suisse, tellement que celle-ci nous paraîtrait menacée si cette idée devait succomber. Elle a revêtu une nouvelle nuance et une nou-

velle signification par l'association dans la Confédération suisse des trois nationalités, allemande, française et italienne. Les éléments de ces trois principaux Etats de l'Europe civilisée, qui se sont combattus souvent, ont grandi en liberté sur notre sol dans l'union la plus parfaite. Ce fait prouve au moins qu'ils ne peuvent être de nature des ennemis mortels, et laisse place à l'espoir qu'un jour viendra où ces peuples s'uniront dans la liberté et dans la paix.

Jusqu'à ce moment, la Suisse a pour mission de former pour ces trois nationalités une barrière contre des surprises réciproques violentes, et d'être en même temps entre elles un trait d'union pour des associations pacifiques. Mais c'est précisément cette grande mission internationale de la Suisse qui fait un devoir d'éviter à l'intérieur toute organisation qui pourrait porter atteinte à l'individualité d'une des trois nationalités, car ce ne sera que comme *libres Confédérés* politiques qu'ils seront et demeureront unis. Dès le moment où l'une de ces nationalités, en vertu de sa majorité numérique, voudrait en opprimer une autre, on verrait s'opérer un travail de décomposition intérieure, un retour des nationalités particulières vers leurs centres naturels, auquel succéderait, à la faveur de transformations extérieures, un travail de décomposition intérieure, comme ça été le cas pour le Danemark. Il n'y a que l'idée de la Confédération d'Etats libres qui puisse nous protéger contre ce danger. Cette idée n'est donc pas seulement l'essence, mais encore la garantie du maintien de notre nationalité.

Ceux qui croient de bonne foi que l'on peut écarter ce danger en offrant aux citoyens des nationalités en minorité, avec une union politique plus complète à l'intérieur, une mesure de libertés civiles plus abondante que leur mère-patrie, se font certainement illusion. De nos jours, les libertés civiles se développent de la même manière dans

tous les Etats constitutionnels; elles deviennent de plus en plus le bien commun de toutes les nations civilisées, et s'il y a quelques lacunes, celles-ci sont plus ou moins comblées, dans les grands Etats, par d'autres avantages matériels. Abstraction faite du développement plus considérable de la politique extérieure, un grand Etat offre à ses ressortissants un domaine commercial et industriel grand et libre, et par là de nombreux avantages matériels. Mais ce qu'un grand Etat ne peut jamais donner, et ce qu'en revanche notre pays offre à tous, c'est le doux sentiment d'une patrie petite, mais qui vous appartient, où l'on est maître, où l'on administre soi-même, où l'on s'organise à son gré, la petite maison suisse cantonale, plus aimable et plus confortable que le plus grand palais avec toute sa pompe. C'est ici que nous avons grandi; ici, nous nous connaissons mutuellement; ici, nous trouvons nos plus proches Confédérés de langue, de religion, de travail; ici, nous pouvons, à notre gré, tantôt nous quereller, tantôt nous entendre; ici, nous pouvons élire les hommes qui ont notre confiance; ici, nous les avons sous nos yeux pour les contrôler; ici, la plupart des citoyens peuvent juger les circonstances d'un district plus petit et se former un jugement indépendant sur la direction du pays. Ce sont là des choses qu'un grand Etat ne peut pas remplacer, parce qu'elles tiennent au sentiment, et qu'on ne peut les mettre en balance avec aucun équivalent pécuniaire, ni avec des libertés ou des droits.

Mais ceux qui croient obtenir une grande patrie plus forte et beaucoup plus prospère en supprimant les limites des Cantons et leurs particularités, ne se trompent pas moins.

Nos ancêtres se sont aussi abandonnés à cette illusion, à la fin du siècle passé. La Constitution helvétique du 12 avril 1798, commence par ces mots :

« La République helvétique forme un Etat indivisible.

» Il n'y a plus de frontières entre les Cantons et les pays sujets, ni entre un Canton et un autre. L'unité de la patrie et l'intérêt général remplacent à l'avenir le faible lien qui réunissait de petites localités étrangères, inégales, sans rapports les unes avec les autres, des parties assujetties à des préjugés de clocher, et les dirigeait au hasard. Aussi longtemps que les différentes parties étaient faibles, le tout devait l'être aussi. Les forces de tous réunies produiront à l'avenir une force générale. »

Ainsi parlaient-ils, et, avec cette plus grande force générale, ils se laissaient dépouiller sans résistance du Valais, de Genève et de la Valteline, et, cinq ans plus tard, ils se rendaient à Paris, pour demander à un dominateur étranger une Constitution qui pût rétablir l'ordre dans le pays!

Et ce n'était pas seulement, il faut bien le remarquer, des héros de parade, ni des administrateurs égoïstes, ne valant rien, qui avaient plongé le pays dans ce désordre; c'étaient pour la plupart des hommes très droits et très intelligents. Ce n'était pas leur faute personnelle, si tout allait sens dessus-dessous; la cause en était dans le mépris pour l'antique idée politique de la Confédération. Jamais la Confédération ne fut si faible, ni si misérable qu'à cette époque de prétendue force et de grandeur, et quoi que cette période ait pu se proposer de noble, le patriote ne peut se défendre d'un sentiment de honte, lorsqu'il jette un regard rétrospectif sur ce temps d'humiliation nationale.

On ne change pas impunément la base de son histoire, et notre base historique n'est pas l'unité, mais l'idée de la Confédération d'Etats libres.

Et, considérée d'un point de vue humain supérieur, cette idée n'est-elle pas aussi noble et aussi belle que l'idée de l'unité? Examinons-les sans parti pris!

Toutes les associations humaines, et les associations politiques elles-mêmes, tendent, en définitive, à un seul et même but, qui est d'acquérir par l'union une force plus grande et de s'assurer la possibilité d'atteindre des buts supérieurs. C'est là le but de la Confédération d'Etats libres comme celui de l'Etat unitaire. Mais ils se séparent, dans les voies qu'ils suivent pour atteindre le but, et la nature l'a sagement ordonné ainsi; car elle ne veut pas que nous suivions tous la même voie.

Les uns partent plutôt de la détermination supérieure d'un but unique à laquelle ils subordonnent tout; ils arrivent ainsi nécessairement à des organisations unitaires de haut en bas, qui cherchent à atteindre le but désiré par le chemin le plus court. Le but unique se transforme, au point de vue politique, en souveraineté unique. Les petites individualités s'effacent et disparaissent devant la plus grande.

Les autres, au contraire, prennent leur point de départ dans cet élément individuel; ils tendent aussi au but général supérieur, mais en conservant en même temps leur individualité; ils ne se subordonnent donc pas d'une manière absolue, mais conditionnellement, à ce but supérieur, et seulement en tant qu'il n'étouffe pas leur individualité. Aussi ne veulent-ils pas qu'on leur prescrive d'en haut ce plus court chemin vers le but désiré; ce qu'ils veulent, c'est l'union libre des différentes individualités.

Il est vrai que cette seconde voie est plus longue; on arrive rarement au but rapidement; il y a, sur cette route, quantités de difficultés à surmonter : égoïsme, manque d'intelligence, opiniâtreté, etc. Encore, sur cette voie, n'est-on pas sûr d'atteindre toujours le but désiré de l'union libre; parfois même le résultat est au contraire la désunion. Celui qui prend cette voie doit donc s'armer de beaucoup de patience, de modération, d'esprit de sacrifice, d'une grande foi en son peuple et au triomphe final du bien.

La première voie, plus courte, a donc des avantages extérieurs infiniment plus grands, et là où il s'agit d'atteindre promptement un résultat unique, il faut la préférer. — Aussi n'est-il pas un despote qui n'ait adopté le régime unitaire. En revanche, la route plus longue est plutôt la voie des hommes *libres*. Elle laisse plus de place à la réflexion, à la formation d'une conviction propre; elle développe à un plus haut degré et dans une plus large mesure, pendant leur marche commune, l'individualité de ceux qui cheminent ensemble. Si le sentier qui monte lentement est rude, on y marche avec des compagnons libres; si quelques-uns de ceux-ci sont las ou opiniâtres, on s'encourage et l'on s'anime réciproquement; si même il survient un malheur ou une épreuve, on a encore la consolation d'Horace *(socios habuisse malorum)* d'avoir eu des compagnons d'infortune. Mais lorsqu'après beaucoup de peines on a réellement atteint un but désiré, l'impression est tout autre que celle produite par le même résultat obtenu dans la voie de la prescription unitaire, car il s'agit alors d'un produit d'une conviction libre, d'un acte libre qui vous appartient en propre, qui élève le courage viril et encourage à poursuivre de nouveaux progrès; tandis que la sollicitude d'en haut, comme tout bienfait du dehors, n'a qu'un effet énervant, même lorsque le résultat auquel on aspire a été atteint.

Prenons comme exemple nos deux grands actes de médiation. Tout le monde sait qu'immédiatement après les guerres de Bourgogne, éclata, entre les Confédérés, une querelle qui ne dura pas moins de six ans, et qui aigrit toujours plus les contestants. Il semblait que la Confédération dût se dissoudre. Les efforts patriotiques du frère Nicolas, déployés vraisemblablement pendant plusieurs années, réussirent peu à peu à ramener les esprits, et lorsqu'à la Diète de Stanz de 1481, les cœurs naguères endurcis par la rancune se rapprochèrent et retrouvèrent

l'ancienne affection et la fidélité confédérales, alors, sans aucun ordre venu de haut, dans tout le pays, les cloches se mirent à sonner à toute volée, un cri de joie retentit des monts aux vallées et dans tous les Cantons, pour célébrer la paix recouvrée. Bientôt après la patrie, qui avait retrouvé de nouvelles forces, livra contre l'empire les dernières batailles décisives pour son indépendance, et repoussa presque en se jouant tous les assauts de ce dernier sur toutes ses frontières.

Lorsque le premier consul Bonaparte convoqua à Paris, en 1803, la Consulte suisse, pour mettre, par un nouvel ordre de choses satisfaisant, un terme au désordre intérieur qui durait également depuis six ans environ, et qu'avait produit l'introduction de la République helvétique; lorsque la Confédération et les Cantons eurent reçu par là une organisation politique fixe nouvelle, avec la garantie de la paix au-dehors, on accepta ce bienfait avec reconnaissance; sans doute, il était précieux pour cette époque, et il fait honneur à la mémoire du médiateur. Mais personne n'éprouva une véritable joie de cœur. Evisagé d'une manière extérieure, cet acte était quelque chose de semblable et même de beaucoup plus avancé que le Convenant de Stanz, et cependant c'était tout autre chose. Celui-ci était le produit d'une libre détermination; l'Acte de médiation était un bienfait venu du dehors. Et l'on vit combien ces bienfaits énervent les caractères; dix ans plus tard, les Confédérés ne purent pas même se lever lorsque les alliés foulèrent le sol de la Suisse pour aller en France porter le dernier coup à leur bienfaiteur.

Telle est la grande différence psychologique qui existe entre les effets des prescriptions unitaires et des décisions libres des associations fédérales.

En considérant les caractères naturels si divers de notre pays et de notre peuple, nous croyons que si la voie de l'organisation unitaire peut convenir à d'autres, nous

ferons mieux, nous, Suisses, de demeurer dans notre voie historique. Il est vrai qu'il nous faudra marcher plus lentement, et que notre lenteur nous exposera à beaucoup de moqueries du dehors; mais nous resterons plus unis, et les buts que nous pourrons atteindre, s'ils sont moins nombreux, seront au moins le bien commun de la nation, et par là, au point de vue de la quantité, ils seront plus précieux.

C'est une chose remarquable que chaque fois qu'il se produit un mouvement d'union, comme celui dont nous avons été témoins ces jours-ci à l'occasion du Gothard, un sentiment de satisfaction, noble sentiment vraiment fédéral d'une grande action, pénètre les cœurs des Suisses; aussi le dernier homme du peuple comprend-il qu'il y a là un produit d'une tout autre nature qu'un simple décret de majorité.

Non que nous voulions recommander le système du pur particularisme. Nous sommes partisan décidé d'une action unique à l'extérieur dans toutes les questions politiques. Il nous est impossible de nous représenter en général le développement de la vie cantonale en opposition au développement de la vie fédérale. Dans l'Etat fédératif, les deux choses doivent nécessairement marcher de pair; si l'on veut que tout aille bien, il faut que la Confédération s'occupe de la prospérité des Cantons, et ceux-ci de la prospérité de la Confédération. En revanche, nous tenons pour une erreur capitale de vouloir développer la Confédération uniquement dans le sens de l'Etat unitaire. C'est là, nous paraît-il, une erreur des esprits des temps modernes. Dans beaucoup de têtes, les idées d'unité et de progrès se sont identifiées, quoiqu'elles soient extrêmement différentes. Progrès et développement progressif sont indispensables sous toutes les formes politiques, parce que c'est là que résident le mouvement et la vie. Mais il n'y a de vrai progrès que celui qui maintient

l'idée politique, et, dès lors, dans l'Etat fédératif, que celui qui ne développe pas l'un des éléments aux dépens de l'autre, mais a égard à l'affermissement harmonique des deux éléments.

Le libre accord d'une Confédération libre nous semble être la conquête la plus noble que la vie humaine puisse présenter, et, dès lors, la forme politique qui conduit à cet accord libre, la forme politique la plus digne des hommes libres.

Aussi le vœu de notre cœur est-il — et c'est par là que nous terminons notre travail — que la Suisse demeure fidèle à elle-même, qu'elle reste toujours ce qu'elle a été de tout temps, une *libre Confédération politique*, non-seulement pour la forme, mais aussi en effet et en vérité, croissant dans l'amour, la fidélité, le support réciproque, et poursuivant avec persévérance les buts supérieurs de la vie, auxquels tendent l'amour de la patrie et de l'humanité.

ERRATA

Page 37,	ligne	9,	au lieu de	*autant que*,	lisez :	*en tant que.*
» 50,	»	18,	»	*les accorder,*	»	*en accorder.*
» 63,	»	5,	»	*germanique,*	»	*helvétique.*
» 174,	»	19,	»	*soient,*	»	*fussent.*
» 290,	»	22,	»	*migraient,*	»	*émigraient.*
» 311,	»	2 d'en bas,	au lieu de	*avoir*,	»	*d'avoir.*

TABLE DES MATIÈRES

PUBLICATIONS

DE LA

LIBRAIRIE JULES SANDOZ



Législations (les) **civiles des cantons suisses** en matière de tutelle, de régime matrimonial quant aux biens et de succession, par C. Lardy, docteur en droit, conseiller de la légation de Suisse en France. Deuxième édition revue et corrigée. 1 vol. in-8 : fr. 10.

Cours de droit civil neuchâtelois, par H. Jacottet, professeur à l'Académie de Neuchâtel. 2 forts vol. in-8 de 1000 pages chacun : fr. 30.

Droit (le) **public suisse,** par R.-E. Ullmer, trad. de l'allemand par Eug. Borel. 2 vol. in-8 : fr. 10.

Projet (un) **de constitution pour la république et canton de Genève,** par Ch. Bellamy, ancien juge, ancien député à la Constituante et au Grand Conseil, suivi d'un projet de loi sur l'organisation judiciaire. 1 vol. in-8 : fr. 1 50.

Finances fédérales (les), par F. Lombard. Broch. gr. in-8 : fr. 1.

Précis de l'Histoire politique de la Suisse, depuis l'origine de la Confédération jusqu'à nos jours, par Antoine Morin. Tomes IV et V. 2 vol. in-12 : fr. 7.

Les trois premiers tomes ensemble : fr. 8.

D'un siècle à l'autre, par J.-B.-G. Galiffe. Correspondances inédites entre gens connus et inconnus, du XVIII[e] au XIX[e] siècle, 1[re] partie. 1 vol. in-8 : fr. 7.

— Tome second et deuxième partie, depuis 1798. Genève pendant sa réunion à la France et restauration de cette ancienne république. 1 vol. in-8 : fr. 8.

Atlas historique de la Suisse, à l'usage des écoles et des familles, par J.-S. Gerster. 48 cartes en quatre planches : fr. 3.

Morat et Charles-le-Téméraire, par Charles Hoch, avec l'obligeante collaboration de A. de Mandrot. 1 vol. in-12, illustré de cartes et gravures : fr. 3.

Les révolutions du droit, par H. Brocher de la Fléchère. Tome I[er]. Introduction philosophique. 1 vol. in-8 : fr. 4.

Le commerce indo-britannique de l'opium et ses conséquences, par le D[r] Théod. Christlieb. Trad. de l'allemand. 1 vol. in-8 : Fr. 2.

